



FACULDADE NACIONAL DE DIREITO



UFRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**CRIME DE RESPONSABILIDADE E O IMPEACHMENT DE DILMA**  
**VANA ROUSSEF**

**RÉGIS BACHA**

**Rio de Janeiro**  
**2016 / 2º SEMESTRE**



FACULDADE NACIONAL DE DIREITO



UFRJ

**RÉGIS BACHA**

**CRIME DE RESPONSABILIDADE E O IMPEACHMENT DE DILMA  
VANA ROUSSEF**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Carolina Machado Cyrillo da Silva.**

**RIO DE JANEIRO**

**2016 / 2º SEMESTRE**



### CIP - Catalogação na Publicação

B341.2 BACHA, Régis  
5115c CRIME DE RESPONSABILIDADE E O IMPEACHMENT DE  
DILMA VANA ROUSSEF / Régis BACHA. -- Rio de  
Janeiro, 2016.  
66 f.

Orientadora: Carolina Machado CYRILLO DA SILVA.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2016.

1. Crime de Responsabilidade . 2. Direito  
Administrativo Sancionador. 3. Impeachment. I.  
CYRILLO DA SILVA, Carolina Machado, orient. II.  
Título.



**RÉGIS BACHA**

**CRIME DE RESPONSABILIDADE E O IMPEACHMENT DE DILMA  
VANA ROUSSEF**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Carolina Machado Cyrillo da Silva**.

Data da Aprovação:     /12/2016.

Banca Examinadora:

---

**Orientadora: PROFESSORA DRA. CAROLINA MACHADO CYRILLO DA SILVA**

---

Membro da Banca:

---

Membro da Banca:

**Rio de Janeiro  
2016 / 2º SEMESTRE**



FACULDADE NACIONAL DE DIREITO



UFRJ

*Dedico este trabalho à Fabiana, um amor que perdi.*



## AGRADECIMENTOS

Agradeço antes de tudo a Deus, de quem frequentemente duvido da existência (mas que torço para que exista), pelo milagre da vida, pela lucidez, pela força, pelo sentido que dá a minha caminhada neste mundo.

A minha mãe, Mara, e a meu pai, Hélio, pelos valores que me ensinaram, por todo o apoio que sempre me deram, pelo amor incondicional e, enfim, por serem quem são.

A minha irmã, Mariella, simplesmente por existir; por fazer parte da minha vida, pelo seu amor, carinho e paciência comigo.

A meu avô, Mário Bacha, *in memoriam*, pelas ótimas e inesquecíveis lembranças.

A minha amiga, Andreza, e meu amigo, Diego, meus irmãos de coração, sem os quais esta vida não seria tão divertida.

A minhas amigas e meus amigos de longa data, Laizza, Michele, Rafaela, Poliana, Rafael, Amanda e Zorilda por me aturarem.

Às amigas que fiz durante o curso, Luciana, Carol, Silvana, Heloísa, Juliana, Daniela e Júlia, sem as quais, eu não estaria concluindo esta graduação.

Aos amigos do trabalho, por compartilharem seu dia a dia comigo.

A minha orientadora, profa. Dra. Carolina Machado Cyrillo da Silva, por ter confiado no meu trabalho, pelas sugestões e orientações sempre pertinentes.

A toda minha família, pelo carinho sempre recebido.

Por fim, a todos que, de alguma maneira, me apoiaram durante o caminho.



## RESUMO

Trata este trabalho de análise doutrinária e jurisprudencial do Crime de Responsabilidade, em geral, e de sua aplicação no recente processo de impeachment enfrentado pela Presidente da República Federativa do Brasil, Sra. Dilma Vana Rousseff. Tema relacionado ao Direito Constitucional, Administrativo e Penal, o Crime de Responsabilidade pode ser analisado por diversas ópticas. O objetivo deste é analisá-lo do ponto de vista do Direito Administrativo Sancionador, encarando-o como ilícito administrativo. Para tanto, será utilizada doutrina especializada no tema e a jurisprudência pátria. Além disso, será contextualizado o Crime de Responsabilidade em referência com a denúncia apresentada à Câmara dos Deputados, a defesa da Presidente e os relatórios das Comissões responsáveis pela admissibilidade da denúncia pela Câmara e pelo julgamento pelo Senado Federal.

Palavras-chave: Crime de Responsabilidade. Impeachment. Direito Administrativo Sancionador. Ilícito Administrativo.



### **ABSTRACT**

This work deals with doctrinal and jurisprudential analysis of the Crime of Responsibility, and its use in the recent process of impeachment faced by the President of the Federative Republic of Brazil, Ms. Dilma Vana Rousseff. Subject related to Constitutional, Administrative and Criminal Law, Crime of Responsibility can be analyzed by several opticians. The purpose of this is to analyze it from the point of view of Administrative Sanctioning Law, facing it as an administrative offense. For this purpose, specialized doctrine and the Brazilian jurisprudence will be used. In addition, the Crime of Responsibility will be contextualized in reference to the complaint presented to the House of Representatives, the defense of the President and the reports of the Commissions responsible for the admissibility of the complaint and the judgment by the Federal Senate.

**Keywords:** Crime of Responsibility. Impeachment. Administrative Sanctioning Law. Administrative Offense.





## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - TEORIA DO PODER ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO ESTADO .....	12
1. Breve Introdução ao Conceito e Objeto do Direito Administrativo .....	12
2. Sanção Administrativa e seus Elementos .....	14
3. Exame Comparativo entre Sanções Penais e Sanções Administrativas .....	16
4. Princípios Constitucionais e as Sanções Administrativas .....	16
4.1. Devido Processo Legal .....	17
4.1.1. Devido Processo Legal Formal .....	18
4.1.2. Devido Processo Legal Substancial – Proporcionalidade/Razoabilidade .....	19
4.2. Legalidade .....	20
4.3. Tipicidade .....	23
5. Responsabilidade do Agente .....	26
5.1. Capacidade Infratora .....	26
5.2. Culpabilidade .....	26
5.3. Ações e Omissões – Dolo ou Culpa .....	27
CAPÍTULO 2 – CRIME DE RESPONSABILIDADE .....	29
1. Crime de Responsabilidade: Crime comum ou Ilícito administrativo? .....	30
2. Consequências Jurídicas do Crime de Responsabilidade como Ilícito Administrativo .....	37
CAPÍTULO 3 – O PROCESSO DE IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF .....	39
1. Contexto Político e Econômico .....	39
2. O Início do Processo .....	45
3. A Denúncia Apresentada à Câmara dos Deputados .....	48
3.1. Preliminar de Mérito - Nulidade do Recebimento da Denúncia por Desvio de Finalidade .....	49
3.2. Preliminar de Mérito – Impossibilidade de Responsabilização do Presidente da República por Atos Cometidos em Mandato Imediatamente Anterior .....	53
3.3. Do Mérito–Edição de Créditos Suplementares sem Prévia Autorização Legislativa .....	55
CONCLUSÃO .....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64



## INTRODUÇÃO

A área em que atua o Direito Administrativo é definida e delimitada constitucionalmente. A doutrina e a jurisprudência complementam esse sistema jurídico, tornando-o um arcabouço legal capaz de justificar sua incidência. Faz-se necessário identificar o âmbito de incidência do Direito Administrativo uma vez que é a partir de então que se legitima a ideia de ilícitos administrativos, sanções administrativas e princípios de Direito Administrativo Sancionador.

Este conceito, o de Direito Administrativo Sancionador, servirá como base para este trabalho monográfico. O objeto de estudo é o crime de responsabilidade, em geral e, mais especificamente, o estudo de sua aplicação ao recente caso do impeachment da Presidente Dilma Vana Rousseff – isto a partir do conceito de ilícito administrativo e Direito Administrativo Sancionador.

Para tanto, no primeiro capítulo serão expostos o conceito e objeto do Direito Administrativo, os princípios que legitimam o poder de sanção do Estado e os efeitos da sanção administrativa; será feita uma breve análise comparativa entre sanções penais e sanções administrativas; serão apresentados os princípios constitucionais atrelados às sanções administrativas; e, enfim, será feita uma breve análise do processo sancionador.

Já o segundo capítulo deste tratará do crime de responsabilidade com base na doutrina pátria, assim como nos julgados do Superior Tribunal Federal; tentará contextualizar historicamente o tema, abordando, ainda que *an passant*, o direito comparado; abordará alguns aspectos da Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade, os princípios constitucionais que envolvem o tema, o seu processo de julgamento – em especial pelo seu aspecto híbrido, jurídico-político –, e tentará demonstrar o cometimento ou não do crime de responsabilidade no caso referido concreto.

É evidente que o tema é deveras extenso, sendo, desse modo, impraticável esgotar todos os aspectos a ele relacionados neste trabalho de conclusão de curso. Sem embargo, o que se busca é fazer uma introdução de todo o assunto, inclusive apresentando divergências doutrinárias, para, em seguida, especificar melhor o momento em que é possível identificar a



existência do crime de responsabilidade, a quem compete dizer se sua existência enseja ou não um processo de impeachment e decidir por seu julgamento.

Esta análise, ao fim e ao cabo, estudará o processo de impeachment sofrido pela Presidente Dilma Vana Rousseff e tentará responder algumas questões interdependentes, quais sejam, houve crime de responsabilidade por parte da Presidente da República?, houve juízo político na admissibilidade da denúncia e, em caso afirmativo, poderia este ser questionado judicialmente?, houve juízo político no julgamento e, em caso afirmativo, poderia este ser questionado judicialmente?

Não se procurará aqui, por suposto, dar uma resposta definitiva a tais questões – visto que são por demais complexas –, mas, sim, apresentar uma conclusão a partir de argumentos que utilizarão como base teórica o Direito Administrativo Sancionador, ainda que alguns aspectos de Direito Penal e Processual possam ser abordados para melhor esclarecer o assunto.



## CAPÍTULO 1 - TEORIA DO PODER ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO ESTADO

### 1. Breve Introdução ao Conceito e Objeto do Direito Administrativo

*“O Direito Administrativo, (...) como sistema jurídico de normas e princípios, somente veio a lume com a instituição do Estado de Direito, ou seja, quando o Poder criador do direito passou também a respeitá-lo”.*  
(CARVALHO FILHO 2015, p. 7)

Como ponto de partida é possível dizer que a razão de ser do Direito Administrativo está no interesse público. Este, por sua vez, tem como pilares básicos o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Embora não seja possível dizer que, em havendo interesse público, sempre haverá a incidência do Direito Administrativo, não há Direito Administrativo que se legitime sem o atendimento ao princípio do interesse público.

*“O fenômeno [Direito Administrativo] nasce com os movimentos constitucionalistas, cujo início se deu no final do século XVIII. Através do novo sistema, o Estado passava a ter órgãos específicos para o exercício da administração pública e, por via de consequência, foi necessário o desenvolvimento do quadro normativo disciplinador das relações internas da Administração e das relações entre esta e os administrados.*  
(CARVALHO FILHO 2015, p. 7)

Além disso, o Direito Administrativo é essencialmente estatutário e, através de seus valores, regras, princípios e postulados, submete a ação administrativa e, portanto, a Administração Pública, ao seu regime jurídico. Pode-se afirmar, desse modo, que o Direito Administrativo está diretamente ligado à Administração Pública. Trata-se aqui de um conceito amplo de Administração Pública, abarcando a Administração direta, indireta, inclusive a Administração descentralizada. Entretanto, nem sempre a Administração Pública estará submetida ao Direito Administrativo. Eventualmente o Estado, atuando de forma intervencionista por exemplo, atuará em domínios normalmente reservados à iniciativa privada,



como é o caso do Estado-empresário. Atuando na economia como empresa, o Estado será Administração Pública apenas formalmente, estando, todavia (e via de regra), submetido ao direito privado.

Outro ponto que merece atenção para se verificar o campo de atuação do Direito Administrativo é o conceito de serviço público. Nas palavras de Fábio Medina Osório, *“Serviço público é aquele que exige a presença, direta ou indireta, do Estado, em sua prestação, além do necessário interesse geral e do uso de poderes públicos, tudo compondo um quadro normativo caracterizador dessa categoria”* (OSÓRIO 2011, p. 71). É de se notar que nem sempre os serviços públicos são prestados diretamente pela Administração Pública, sendo cada vez mais frequente sua delegação à iniciativa privada por meio de concessões. Nem por isso, deixam esses serviços de ser públicos, ficando sua regulação e fiscalização a cargo da autoridade delegante.

Desse modo, é razoável afirmar que o Direito Administrativo incide quando presente critérios como: a) presença da Administração Pública na relação jurídica; b) presença de atividade administrativa onde impera o interesse público; e c) prestação de serviços na quais estejam previstos o interesse geral, chamados de serviços públicos. Um conceito que pode ser citado é:

*“Direito Administrativo é, pois, ramo do Direito Público, afeto ao chamado Direito do Estado, constituído por normas de organização e normas de comportamento, que se aplicam às Administrações Públicas, ao Poder Executivo, em todas as esferas, regulando suas relações entre si, com os demais Poderes, órgãos estatais e com os administrados, bem como incidindo sobre a função materialmente administrativa de qualquer entidade pública ou privada. Não se olvide que as funções administrativas dos Poderes e instituições da Repúblicas são igualmente tutelados pelo Direito Administrativo. Cabe dizer, ainda, que também funções típicas do próprio Poder Judiciário são enquadráveis no âmbito do Direito Administrativo, visto que tais funções podem apresentar-se processualmente pelo ângulo judiciário, e materialmente pelo ângulo*



*administrativista, vale dizer, submetidos ao regime jurídico do Direito Administrativo*". (OSÓRIO 2011, p. 78)

Partindo de uma definição do campo de incidência do Direito Administrativo, as sanções administrativas, objeto de estudo do Direito Administrativo Sancionador, aparecem como desdobramento desse ramo de regime jurídico de Direito Público, ao qual são submetidos alguns agentes públicos e relações jurídicas, quando se considera o poder punitivo estatal.

## 2. Sanção Administrativa e seus Elementos

O conceito de sanção administrativa que se trabalhará aqui é aquele vinculado às dimensões formal e material do Direito Administrativo. Ao invés de relacionar a sanção exclusivamente à atividade da Administração Pública, ela será abordada através de seu viés disciplinador, derivado do poder punitivo estatal, o que implica necessariamente alguma relação com o Direito Penal. É desse modo que à ideia de ilícito, quando disciplinado pelo Direito Administrativo, relaciona-se à sanção.

É certo que o cenário nacional do Direito Administrativo Sancionador difere em grande parte, quando se faz uso do direito comparado, do direito europeu, mas especificamente o derivado do direito francês. Não se tem no país uma jurisdição administrativa ou uma justiça administrativa, como ocorre lá. Esse não é, todavia, uma razão para que se deixe de tratar do assunto. Pelo contrário, nota-se que o assunto merece ser mais bem estudado pela doutrina pátria, uma vez que não há grande quantidade de obras que se dedicaram a esmiuçar as peculiaridades nacionais.

É de suma importância especificar os **elementos subjetivos** da sanção administrativa, uma vez que tais elementos irão delimitar a existência do instituto em exame. Nesse sentido, pontifica Medina Osório:

*"O pano de fundo da tese de que as sanções administrativas possuem um elemento subjetivo, vale dizer, uma inarredável presença da Administração Pública, é, em primeiro lugar, a contraposição de 'sanções administrativas' a 'sanções judiciais', estas dotadas de maiores garantias aos indivíduos*". (OSÓRIO 2011, p. 85, grifos nossos)



Importante dizer que a Administração Pública pode assumir perspectivas diversas na relação processual, sendo vítimas de ilícitos, promovendo acusações e em ambas as condições simultaneamente. Nota-se, desse modo, que o Direito Administrativo Sancionador possui um aspecto processual.

Não menos importante, todavia, é o aspecto material desse ramo do direito, “*decorrente da expansão das sanções administrativa e da constitucionalização desse ramo jurídico, tutelando as mais variadas matérias, das mais distintas formas e nos mais insuspeitos ramos jurídicos*”. (OSÓRIO 2011, p. 87)

Por outro lado, como **elemento objetivo** da sanção administrativa tem-se o seu efeito aflitivo, ou seja, a punição, a intenção de privar de direitos e/ou impor deveres, efeitos esses conectados à prática de ilícitos administrativos. Embora tenha caráter punitivo, nem toda sanção administrativa tem ligação com a sanção criminal, haja vista as multas administrativas que têm maior proximidade com o Direito Civil do que com o Direito Penal.

Deve-se notar que há sanções administrativas que podem ser bastante relacionadas às sanções de natureza penal, quais sejam a suspensão de direitos políticos, a perda de cargos públicos, a proibição de contratar com a Administração Pública, dentre outros. É de suma importância que a autoridade sancionadora observe os princípios de proporcionalidade e razoabilidade ao aplicar sanções mais graves a condutas mais danosas e, evidente, respeite os limites constitucionais e legais. Mais uma vez citando (OSÓRIO 2011, p. 96), “*Há graus variados de intensidade da sanção e o próprio efeito aflitivo da medida, porém isso é normal e inerente ao Estado de Direito*”.

Por fim, não há como deixar de mencionar o **elemento teleológico** da sanção administrativa, qual seja a sua finalidade punitiva. Por sua vez, essa finalidade difere da noção de poder disciplinar, uma vez que não objetiva exatamente ser pedagógica, embora também não se possa dizer que é puramente repressora. Na realidade, o que se pode afirmar é que as sanções disciplinares são, por suposto, sanções administrativas; não englobam, toda via, todo o universo dessas sanções. Sanção administrativa, desse modo, estará, via de regra, ligada à finalidade punitiva.





### 3. Exame Comparativo entre Sanções Penais e Sanções Administrativas

A considerar o *jus puniendi* do Estado, o poder de punir pode afetar indivíduos e sociedades por dois caminhos distintos, ou seja, através das sanções penais e das sanções administrativas. A pretensão punitiva pode ser alcançada, grosso modo, através das instâncias administrativas e judiciais.

Embora inseridas numa unidade normativa limitada pela Constituição República, há que se notar algumas diferenças entre as sanções penais e administrativas. Nesse sentido, o

*“Direito Administrativo Sancionador [...] é, antes de tudo, Direito Administrativo por excelência, até porque já não se discute que ilícitos penais e administrativos se encontram debaixo de regimes jurídicos, em sua maior parte, distintos, conquanto balizados por princípios estruturalmente muito próximos e radicalmente comuns em suas origens constitucionais”.* (OSÓRIO 2011, p. 147)

Desse modo, a unidade entre os dois tipos de sanção refere-se à origem que ambas compartilham. Tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo submetem-se a princípios constitucionais que regulam o poder punitivo estatal, o que não implica afirmar que tais princípios são os mesmos ou que ambas as sanções obedecem a um regime jurídico único.

Evidente que existem sanções que podem gerar dúvidas quanto ao seu enquadramento como administrativas ou penais, mormente quando haja direitos fundamentais envolvidos ou quando ensejem atuação jurisdicional. Via de regra, portanto, cabe ao legislador definir de modo discricionário ilícitos penais e administrativos, suas respectivas sanções, estabelecendo sua natureza e nomeando-lhes juízes penais ou extrapenais, assim como, suas regras processuais.

### 4. Princípios Constitucionais e as Sanções Administrativas

Diversos são os princípios fundamentais que nortearão e limitarão o poder punitivo do Estado quanto às sanções administrativas. Não é escopo deste trabalho aprofundar o estudo de tais princípios, mas, sim, mencionar alguns aspectos daqueles que aqui foram considerados imprescindíveis serem citados.





#### 4.1. Devido Processo Legal

Cláusula constitucional expressa, o devido processo legal é historicamente um princípio fundamental em qualquer Estado que se queira um Estado de Direito. Tornou-se um norte nos sistemas jurídicos anglo-saxônicos, expandindo-se conceitualmente para incluir a proteção das liberdades e direitos fundamentais. Nesse sentido, pode-se dizer que o devido processo legal não concebe atos administrativos ou decisões judiciais irrealistas ou desarrazoadas.

O Direito Administrativo Sancionador, por suposto, sustenta-se no *due process of law*, anotado no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, estabelece que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Desse modo, o poder punitivo estatal sempre encontrará limites materiais e formais ao ser aplicado ao caso concreto, uma vez que a sua própria razão de ser é impor sanções a condutas classificadas como ilícitas pelo poder público, tendo como objetivo a imposição de uma medida aflitiva, seja com o objetivo de privar o agente de bens e direitos, seja na imposição de uma multa.

Tal princípio acaba por definir uma forma de atuação do Poder Público, seja ele qual for. Desse modo,

“...todos os procedimentos ou processos, administrativos ou judiciais, devem ostentar os seguintes passos: notificação ou citação do imputado, para dar-lhe ciência da imputação em curso; garantida dos direitos de defesa, com abertura de possibilidade de o imputado manifestar-se por escrito ou oralmente, a respeito do caso; resolução motivada por parte da autoridade competente (previamente); existência de um órgão decisor imparcial”. (OSÓRIO 2011, p. 169)

É possível notar um claro objetivo garantista nesse princípio, tendente a limitar o poder estatal, cujo tamanho poderia infligir aos indivíduos sanções desarrazoadas. Nesse mesmo sentido é que se pode afirmar que o devido processo legal implica necessariamente o direito ao contraditório e à ampla defesa, posição essa praticamente



pacificada pela jurisprudência pátria. O que se busca, por fim, é interditar uma possível arbitrariedade do Poder Público, incompatível com a garantia dos direitos fundamentais de quaisquer possíveis acusados.

Para que se possa ter maior clareza, pode-se dividir esse princípio em duas acepções, o *devido processo legal formal* e o *devido processo legal substancial*. O primeiro é a garantia formal da observância de um procedimento que garanta às partes em um processo o direito à ampla defesa e ao contraditório, dentre outras garantias constitucionais. Já sua acepção substancial está ligada à ideia de um processo cuja justiça se verifica desde o momento da criação normativa, ou seja, no momento em que se institui a norma legal.

#### 4.1.1. Devido Processo Legal Formal

Derivados do devido processo legal, os princípios do contraditório e da ampla defesa são mais do que proteção a direitos; estão diretamente relacionados à própria dignidade da pessoa humana.

A garantia do contraditório e ampla defesa, que determinam oportunizar a todas as partes sua manifestação no processo, é garantia constitucional que visa assegurar aos cidadãos uma extensa lista de liberdades fundamentais, sem a qual teriam seus direitos muitas vezes irremediavelmente aviltados.

Pode-se verificar que o processo é dirigido à busca do “*equilíbrio de forças, paridade de armas e preservação da presunção de inocência*”, além de se voltar à “*verificação das responsabilidades cabíveis e imposição das sanções pertinentes*”. (OSÓRIO 2011, p. 171).

Nesse sentido, é premissa de validade e legitimidade da sanção administrativa a convocação do administrado para que faça parte do processo do qual pode resultar sua sanção. Isso em respeito ao princípio do *due process of law*. Nesse sentido, a sanção que, por ventura envolva mais de uma pessoa, exigirá que todos os envolvidos sejam, desde o princípio, incluídos no processo ou procedimento administrativo.



#### **4.1.2. Devido Processo Legal Substancial – Proporcionalidade/Razoabilidade**

Princípio que também deriva do devido processo legal – e é pilar da atividade sancionadora do Estado – é o princípio da proporcionalidade/razoabilidade. É de grande importância para a adequação das condutas às descrições das normas e na moderação do ímpeto sancionatório estatal.

Nesse sentido, o princípio do devido processo legal objetiva a proteção de valores e direitos fundamentais dos administrados, resguardando seu direito à propriedade e à liberdade, no momento em que são criadas e aplicadas as normas sancionadoras.

Importante notar que os direitos fundamentais que se encontram resguardados da ação estatal pelo princípio da proporcionalidade não têm caráter absoluto. Pelo contrário, é justamente tal princípio que, em alguns casos poderá proteger a liberdade individual, enquanto noutros protegerá os direitos da coletividade. Nesse sentido,

*“Os caminhos da proporcionalidade podem fornecer substrato necessário ao equilíbrio entre os direitos individuais atingidos pelos instrumentos administrativos repressores e os direitos da comunidade protegidos pelo mesmo legislador”. (OSÓRIO 2011, p. 188)*

De qualquer modo, o risco de excessivas responsabilizações, aplicadas em sanções regulatórias, violarem sobremaneira outros direitos e garantias fundamentais, previstos no art. 5º da Constituição Federal, justifica e demanda a observância do princípio da proporcionalidade/razoabilidade. Essas penalidades, quando aplicadas sem critério ou de modo desproporcional ou desarrazoado, podem vir a alcançar importantes valores protegidos pela Constituição Federal, como o são os direitos da personalidade e da honra.

Faz-se necessário reconhecer que tais direitos individuais são inerentes à própria dignidade da pessoa humana, não podendo ser afastados em hipótese de responsabilização extremada, o que, mais uma vez, demanda a regulação de tais sanções pelos princípios de que aqui se trata.



Por outro lado, o princípio da proporcionalidade/razoabilidade exige a existência de adequação entre as circunstâncias de fato, que deram motivo à criação de determinada norma sancionadora pelo Poder Público, e seus respectivos fins. É a chamada razoabilidade interna, que tem relação com a existência de uma relação causal e proporcional entre o ilícito e a sanção.

Considerando que determinada norma seja internamente razoável e proporcional, faz-se necessário observar se existe também a razoabilidade externa, que se divide em três elementos: (a) a adequação da sanção frente ao resultado que se pretende; (b) a necessidade da sanção, quando não há outras que possam ser mais apropriadas; (c) a proporcionalidade propriamente dita entre os efeitos aflitivos da sanção e o resultado que se quer alcançar.

É nesse caminho que vem a exigência normativa. A Lei 9.784/1999 – que regula processo administrativo no país – claramente estabelece em seu art. 2º, como diretriz de todo e qualquer processo administrativo, o princípio da proporcionalidade, vedando, ainda, a aplicação de sanção “*em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público*” (BRASIL. Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, art. 2º, parágrafo único, VI), ou seja, proíbe expressamente quaisquer excessos pelo poder público.

Com relação ao Direito Administrativo Sancionador, a norma que visa à sanção deve, obrigatoriamente, fixar tipos delitivos que tenham relação direta e proporcionais entre os ilícitos administrativos e a medida punitiva, ou seja, condutas que claramente revelem inadequação com os bens jurídicos protegidos.

Portanto, a discricionariedade do legislador é limitada pelo princípio da proporcionalidade/razoabilidade, havendo limites para a definição da gravidade da conduta ilícita e da correspondente sanção.

#### **4.2. Legalidade**

A atividade estatal, de modo geral, estará sempre ligada ao princípio da legalidade. A própria formação do Direito Administrativo – e, portanto, da sanção administrativa –



deriva diretamente desse princípio. Como pressuposto básico do Estado Democrático de Direito, garante, no que tange aos particulares, que *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*, (BRASIL. Constituição Federal 1988, art. 5º, II), e, no que tange à Administração Pública, a submissão de agir somente quando a lei assim o permitir.

Para o estudo que aqui se faz, é importante distinguir a legalidade penal e a legalidade que abrange o Direito Administrativo Sancionador. A reserva de lei aplicável às sanções penais faz com que se tenha um conjunto de valores mais rígidos em se tratando de tipos penalmente puníveis, e mais flexíveis quando se trata do Direito Administrativo, *“que se ocupa tradicionalmente de problemas relacionados à vigência dos interesses gerais da coletividade”* (OSÓRIO 2011, p. 214).

Com relação às sanções administrativas, não há, por exemplo, a reserva de **lei federal** aplicável às sanções penais. Nesse sentido, também são competentes para legislar acerca de sanções administrativas os demais entes federados, podendo inclusive criar e reger procedimentos ou processos sancionadores<sup>1</sup>.

Não basta, todavia, que se atenda ao princípio da legalidade. Diretamente ligado a este está o princípio da legitimidade, que pode ser descrito como a vontade ou o interesse da sociedade, ou seja, circunscreve um campo mais amplo que o da legalidade em sentido estrito.

Assim, os princípios da legalidade e da legitimidade integram-se para a garantia dos administrados e protegem estes contra o arbítrio estatal. Quanto ao Direito Administrativo Sancionador, não se pode admitir a atividade punitiva do Estado sem que haja a previsão em lei, uma vez que a imposição de penalidades administrativas a particulares significa atingi-los em suas atividades, seus bens e seu patrimônio, restringindo, portanto, direitos fundamentais. Desse modo, *“não se pode imaginar um Estado Democrático de Direito sem o princípio da legalidade das infrações e sanções”*. (JUSTEN FILHO 2012, p. 1008)

---

<sup>1</sup> O que, é evidente, não se aplica, aos crimes de responsabilidade, por força da súmula vinculante 46 do STF, qual seja: *“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”*.



Tanto a conduta quanto a sanção a ser cominada compõem um núcleo mínimo que deve estar previsto em lei em sentido formal. É isto que vai delimitar o campo do que é permitido daquele que é proibido. Ou seja, o princípio da legalidade, como base do Estado Democrático de Direito, determina que tanto o tipo sancionador quanto a própria sanção devem estar previstos em lei formal, conforme acorda a doutrina e a jurisprudência<sup>2</sup>. Destaque-se, todavia, que não há violação do princípio da legalidade a hipótese de atos normativos secundários regulamentarem normas legais de caráter sancionador, desde que, evidente, respeitem os tipos sancionadores legais e os limites de razoabilidade, com o objetivo de proporcionar uma adequada aplicação das sanções.

No que tange ao Direito Administrativo Sancionador isso também acontece, *“cabendo à norma regulatória sistematizar o conjunto de infrações e condutas vedadas, desde que, como dito, esse núcleo mínimo respeite as balizas, os limites e os condicionamentos minimamente descritos na lei em sentido formal”*. (NETO e GARCIA 2014, p. III-14).

Importante dizer que a delegação de competência para tipificar ilícitos administrativos não pode ser total e completa, mas, sim, para a regulamentação de tipos já previstos em lei formal. É nesse sentido também que leciona (OSÓRIO 2011, p. 217), afirmando *“não ser possível que o legislador outorgue, de forma total e completa, a competência tipificante à autoridade administrativa, pois assim estaria esvaziando o princípio da legalidade”*.

Tal lição não significa que as normas secundárias de Direito Administrativo Sancionador devem reproduzir literalmente os tipos legais pré-existentes. Existe espaço para que essas normas secundárias, respeitando as balizas da lei, sistematizem de modo mais detalhado e, em acordo com os princípios da proporcionalidade/razoabilidade, o conjunto de regras que visam à sanção administrativa. É justamente aqui que cabe um papel para atos normativos infralegais em matéria sancionadora, uma vez que podem

---

<sup>2</sup> 1. Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção. 2. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares, etc), mas se impõe que a lei faça a indicação” (Recurso Especial nº 324.181/RS. Min. Rel. Eliana Calmon. Julgado em 08/04/2003).





detalhar as condutas e respectivas sanções, de modo a poder deixar claro, para cada conduta ilícita, a devida sanção, propiciando uma melhor compreensão dos administrados sobre a relação à qual estão sujeitos.

#### 4.3. Tipicidade

Embora a tipicidade seja comumente relacionada ao Direito Penal, pode-se dizer que seu papel é dar resultados ao Direito Punitivo, ou seja, é a tipicidade a responsável por dar eficácia à sanção considerando o princípio da legalidade. Nas palavras de (OSÓRIO 2011, p. 217), *“a tipicidade oferece densidade normativa detalhada à legalidade”*.

Ou seja, a tipicidade é um corolário da legalidade e impõe um detalhamento específico nas condutas dos agentes e suas correspondentes sanções. Uma das funções dos tipos legais é evidentemente a garantia dos jurisdicionados e administrados contra o arbítrio estatal. Basicamente funciona como um modelo de comportamento proibido e descrito numa norma legal a qual é dada ampla publicidade. Desse modo, caso tal modelo de comportamento proibido venha a ser praticado, abre-se ao Estado a possibilidade de aplicação da sanção. Caso contrário, a conduta é atípica e, portanto, não punível. É uma previsibilidade mínima dada aos cidadãos.

Desse modo, o grande objetivo da tipicidade é dar aos administrados conhecimentos para que possam direcionar suas condutas de modo previsível, o que somente se torna possível com uma detalhada especificação dos comportamentos considerados proibidos e a sua relação com as respectivas sanções administrativas.

A tipicidade, como se explica aqui, decorre de uma dupla exigência axiológica: a da liberdade e da segurança jurídica, conforme lecionam Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramon Fernández:

*“(...) del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin*



*ninguna indeterminación; y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica*

*(...) que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos” (ENTERRÍA e FERNÁNDEZ 2000, p. 174).*

Além disso, a tipificação de condutas proibidas e sua publicidade expõem a vontade individual à análise, ou seja, permite que seja alcançada a intenção do sujeito; em outras palavras, a proibição *a priori* embasa o princípio da responsabilidade subjetiva do infrator.

O tipo tem a principal função de delimitar o ilícito. Deve, portanto, ser suficientemente claro, denso e possuir um mínimo de previsibilidade quanto ao seu conteúdo. Condutas proibidas a partir de normas vagas, imprecisas, que demandem uma discricionariedade exagerada pelo intérprete, podem levar ao arbítrio, o que, é evidente, deixaria a sanção fora dos limites constitucionais.

É a tipicidade, portanto, a garantia da não arbitrariedade sancionadora do Estado, seja ela no campo penal ou administrativo, ocupando lugar central nas garantias constitucionais dos cidadãos.

A tipicidade administrativa, no entanto, admite certa flexibilização quando comparada à penal. Nesta, em razão de ter como consequência possíveis restrições ao direito de ir e vir, há uma vinculação quase direta entre o crime e a pena, não podendo o aplicador da lei inovar. Já no Direito Administrativo Sancionador é admitido um maior espaço de flexibilidade na valoração do ilícito e da sanção.

É evidente que é necessário cuidado para que tal flexibilidade não seja utilizada com liberdade excessiva a ponto de fazer com que discricionariedade se torne arbitrariedade. É necessário que se tenha cautela para o exercício do Poder Punitivo estatal.





É por essa razão que a doutrina contemporânea do Direito Administrativo sustenta que as normas sancionadoras, ainda que objeto de algum grau de flexibilidade, devem ser completas, o que decorre, por suposto, como consequência do princípio da tipicidade.

As expressões definidoras da norma sancionadora que, por ventura, levem a uma excessiva discricionariedade para o aplicador da norma – seja ele jurisdicional ou administrativo –, acabam por solapar o princípio da isonomia, além de afrontar o princípio da tipicidade e, portanto, da segurança jurídica.

Desse modo, é imperativo que a norma estabeleça tipos delitivos que tenham uma relação lógica com a incidência de sanções, e estas sejam proporcionais aos ilícitos administrativos, ou seja, há de se ter tipos correspondentes às condutas que efetivamente correspondam à não-conformidade com os bens jurídicos protegidos.

Assim, o legislador não tem total liberdade para definir o ilícito administrativo. A gravidade da conduta deve estar em conformidade com a penalidade, obedecendo os critérios de proporcionalidade/razoabilidade. Portanto, ainda que a lei não estabeleça detalhadamente em seus comandos cada uma das sanções aplicáveis ao caso concreto, é necessário um conteúdo mínimo dentro de limites razoáveis e proporcionais, que condicionarão a atuação do aplicador da sanção.

É essa normatividade mínima que evitará que o princípio da isonomia possa ser violado. Uma vez que a aplicação da sanção se submeta a uma avaliação deveras discricionária de cada julgador, as chances de se chegar a situações aberrantes são grandes, podendo um administrado receber uma sanção diametralmente oposta a outro; tendo os dois cometido o mesmo ilícito, pode-se chegar ao caso em que sejam aplicadas sanções com intensidade e gravidade completamente diversas.

Desse modo, é que se conclui que as normas sancionadoras devem ter um grau de detalhamento que permita um mínimo de previsibilidade por parte dos administrados.



## 5. Responsabilidade do Agente

### 5.1. Capacidade Infratora

Derivada do princípio republicano, ou do princípio da responsabilidade, segundo o qual as pessoas devem ser responsabilizadas por seus atos e omissões, tem-se a capacidade infratora, grosso modo, comparável a imputabilidade no Direito Penal. Para que alguém seja passível de determinada sanção, é necessário que preencha requisitos legais ou constitucionais. *“Trata-se sem sombra de dúvida, de verificar se o agente é um sujeito ativo legalmente apto a cometer o ilícito administrativo. Se não o é, resulta inviável reconhecer-lhe a capacidade infratora”* (OSÓRIO 2011, p. 352).

São diversas as hipóteses de condição do agente que determinarão sua capacidade infratora, dentre elas, podem ser citadas a condição de ser funcionário público, ser administrador de instituição financeira, estar numa condição de superior hierárquico, dentre outras.

Nada impede, todavia, que se leve em consideração, para a capacidade de imputação, requisitos comuns à imputabilidade do Direito Penal, tais como a capacidade mental e a faixa etária, desde que legalmente definidos. *“A capacidade infratora recolhe da imputação elementos de convencimento e balizamento”* (OSÓRIO 2011, p. 353).

### 5.2. Culpabilidade

A Constituição Federal consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CF/88). Ademais, assenta como princípios fundamentais expressos os da impessoalidade (art. 5º, XLV, CF/88), da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF/88) e a do devido processo legal formal e substancial (art. 5º, LIII, CF/88). Embora não haja na carga magna princípio fundamental expresso da culpabilidade, é pacífico o entendimento de que tal princípio deriva dos demais anteriormente citados.

Não é possível se cogitar sanção a quaisquer pessoas, sejam elas naturais ou jurídicas, impostas por autoridades judiciais ou administrativas sem que o agente se revele



culpável. É possível justificar tal afirmação recorrendo-se aos princípios constitucionais que norteiam o poder punitivo estatal. Nesse sentido, pode-se dizer que

*“... somente após a constatação de um autor culpável, é possível imposição de pena. Nesse sentido, é a culpabilidade fundamento da pena, porque esta se dirige a pessoas capazes de evitar, em tese, os atos ilícitos. Não se dirigem as penas aos fenômenos físicos ou da natureza, mas sim a pessoas dotadas de certa liberdade e autodeterminação capazes de embasar sua responsabilidade. Ser culpável é ser passível de ser responsabilizado, é possuir capacidade de ser punida, castigadas por seus atos, com um sentido pedagógico. Culpabilidade fundamenta a pena estatal, embasa as sanções administrativas, aplicadas direta ou indiretamente pelo Estado” (OSÓRIO 2011, p. 367).*

Outrossim, a culpabilidade deriva em boa medida da noção de presunção de inocência e também tem ligação com a possibilidade de uma razoável defesa das posições jurídicas do agente. Nesse sentido, é possível afirmar que o dolo e culpa tem papel relevante na determinação da culpabilidade.

*“Num plano mais direto, a CF/88 prevê que agentes públicos somente podem ser responsabilizados por dolo ou culpa, ao tratar do direito de regresso do Estado lesado, que é obrigado a indenizar particulares por faltas de seus funcionários. Trata-se de inegável projeção de um dos vetores mais importantes da culpabilidade, embora aí não esteja escrito, com todas as letras, nominalmente, esse princípio, porque, paradoxalmente, a responsabilidade subjetiva não resulta atrelada apenas à culpabilidade, eis que se trata de um valor mais amplo, no sentido reconhecido pelo texto constitucional” (OSÓRIO 2011, p. 360).*

### **5.3. Ações e Omissões – Dolo ou Culpa**

Desnecessário dizer que é necessária uma ação ou omissão ilícita de um agente para que se possa falar em responsabilização. Com relação aos efeitos normativos, não há diferenças de grande substância entre a ação e omissão. O que há em ambos os casos é a



transgressão ilícita de uma norma que impõe a abstenção ou a ação, respectivamente nos ilícitos comissivos ou omissivos. Os dois casos poderão fundamentar, com bases sólidas, um processo que vise à sanção.

Desse modo, independente de ação ou omissão, a análise da culpabilidade do agente deverá levar em conta as noções de dolo e culpa. Isso pois, a culpabilidade é instituto no qual se faz necessário analisar a intenção, o motivo, a razão pela qual o ato ilícito foi praticado, e tais fatores indicarão, via de regra, o grau de reprovação que deverá recair sobre o indivíduo. Desse modo, “...a vontade do infrator é levada em linha de consideração, pois tolera-se a existência de causas exculpantes” (OSÓRIO 2011, p. 376).

É mister destacar que há algumas diferenças as serem apontadas entre ilícitos penais e administrativos no que se refere à modalidade culposa. Embora haja alguma divergência na doutrina pátria, é possível dizer que, em contraponto ao ilícito penal, a modalidade culposa do ilícito administrativo não dependeria de expressa previsão legal. Para ilustrar tal ponto de vista, tomemos novamente as palavras de Medina Osório,

*“... a culpa tem especial importância no Direito Administrativo Sancionador, porque é possível uma ampla utilização das figuras culposas. O ilícito culposos tem larga utilização prática. Não vigora o princípio da excepcionalidade do ilícito culposos. Depende de uma deliberação legislativa ou de própria redação do tipo sancionador a constatação se há, ou não, a exigência de uma subjetividade dolosa ou culposa. O silêncio legislativo há de ser interpretado em seu devido contexto, podendo haver, inclusive, uma admissão implícita de uma modalidade culposa de ilícito”* (OSÓRIO 2011, p. 378).

Com essa breve introdução ao tema, tentou-se conceituar minimamente o instituto do Direito Administrativo Sancionador. Passar-se-á, em seguida, à análise do conceito de crime de responsabilidade e sua aplicação no sistema jurídico nacional.



## CAPÍTULO 2 – CRIME DE RESPONSABILIDADE

A responsabilidade dos governantes é um dos pilares básicos da *res publica*. Não há república onde há um poder autoritário desprovido de responsabilidades. Pelo contrário, a ideia de prestar contas ao povo, de ser responsável pelo insucesso de medidas de governo, só começou a fazer algum sentido em locais onde o Estado absolutista começou a perder forças, tendo como emblemático o caso da Revolução Inglesa (ou Puritana) nos idos de 1640.

Do mesmo modo, não é possível falar em democracia sem que se possa responsabilizar os governantes por seus atos. Costuma-se atribuir vulgarmente o conceito de democracia à existência de eleições. É evidente, todavia, que essa afirmação não resta de pé com alguns poucos exemplos de tiranias e regimes totalitários em que tais eleições existem regular e periodicamente. Nesse sentido, pontifica o ilustre jurista Paulo Brossard:

*“Mas a só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultantes de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem, uma vez que ‘governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático’” (BROSSARD 1992, p. 3).*

Desse modo, a possibilidade de o agente público, em geral, e o governante máximo, em particular, ser responsabilizado por seus atos de governo é uma das bases do Estado Democrático de Direito.

Em regimes de governo parlamentaristas, a responsabilidade do governo se apura perante o parlamento por procedimentos específicos como o voto de desconfiança e a censura, o que pode fazer com que o Primeiro Ministro seja derrubado. Já no regime presidencialista, é o Presidente da República o responsável e o responsabilizável pelos atos de gestão, sujeitando-se ao seu impedimento nos casos em que se é configurado *crime de responsabilidade*, locução sobre a qual se tratará a seguir.



## 1. Crime de Responsabilidade: Crime comum ou Ilícito administrativo?<sup>3</sup>

Inúmeras são as vezes em que a *magna carta* menciona o termo crime. Crimes comuns, inafiançáveis, crimes dolosos contra a vida, crimes políticos, crimes militares, crimes eleitorais, crimes de responsabilidade, dentre outros.

Seriam, portanto, os crimes de responsabilidade apenas mais um tipo penal a ser objeto do poder punitivo estatal? Novamente Paulo Brossard leciona que “... não é o nome que faz o conceito e nem sempre o nome *juris* corresponde ao conceito jurídico” (BROSSARD 1992, p. 69).

---

<sup>3</sup> Embora não seja foco deste trabalho, faz-se necessário mencionar também outro tipo de ilícito administrativo, qual seja os casos de improbidade administrativa, definidos pela lei 8.429/1992.

Na reclamação 2.138-DF, o STF decidiu que os casos que ensejam crime de responsabilidade têm afastada a incidência de improbidade administrativa: “*Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, §4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, “c”, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, §4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, “c”, da Constituição*”. (Rcl 2.138-6-DF).

Diversas críticas foram formuladas a respeito desse entendimento do STF. A equiparação entre as leis de improbidade administrativa e de crimes de responsabilidade implica em afastar a incidência da primeira quando há incidência da segunda.

Uma das críticas é que “a interpretação de que a Lei 1079/50 e Lei 8429/92 coexistem, sendo a primeira reservada aos agentes políticos, permitiria que os agentes políticos não fossem responsabilizados, salvo pelo direito penal comum, por atos de enriquecimento ilícito e de malversação de dinheiro público. A um, porque estas hipóteses não estão previstas na lei dos crimes de responsabilidade, reduzindo-se às do direito penal comum. A dois, porque a lei de improbidade, que prevê tais hipóteses, não poderia ser aplicada”. (CHOINSKI 2006).

Tal entendimento parece ir de encontro aos objetivos que deveria ter uma sociedade tomada por agentes públicos corruptos e corruptores. Desse modo, “afastar a aplicabilidade da improbidade administrativa reservará um tratamento jurídico, não só especializado, mas de manutenção de uma esfera de poder inalcançável pelos controles oficiais e sociais. Seria uma afetação lesiva ao princípio do acesso à justiça, porque esta estaria longe dos controles e meios de proteção ao Poder Judiciário”. (IDEM).





Para o autor, a natureza jurídica do crime comum e do crime de responsabilidade deve ser investigada a partir da sanção aplicada quando da prática do ilícito. Em um caso, teremos sanções penais, noutro sanções políticas (ou administrativas).

*“Quando motiva o impeachment, por exemplo, caso em que, sem dúvida, a despeito do nomem uris que lhe dá o Código Supremo e a Lei que lhe é complementar, o ilícito a ele subjacente não é penal. ‘Se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal, como delituoso não se pode qualificar o fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada’” (BROSSARD 1992, p. 70).*

Assim, os crimes comuns e os crimes de responsabilidade teriam em comum apenas o termo (defectivo) que os designa. Teria o legislador feito um bem aos intérpretes caso o houvesse nomeado de modo diverso.

*“A expressão crime comum, na linguagem constitucional, é usada em contraposição aos impropriamente chamados crimes de responsabilidade, cuja sanção é política” (BROSSARD 1992, p. 71)*

Em doutrina internacional também é possível encontrar a mesma ideia. O impedimento do administrador público é uma sanção política e nada teria de pena, de sanção criminal. Seria um remédio político-administrativo para punição de ilícitos administrativos. Assim pensa Willis Estrich, citado por Paulo Brossard:

*“The essential purpose of an impeachment proceeding is to determine whether a public officer has violated his trust and, if so, to remove him from office. Although criminal in character, its main from a man who has shown himself disqualified to hold public office.*

*(...)*

*Impeachment is peculiarly a political remedy; it has to do with political offenses, that is, offenses that affect society in its political character.*

*(...)*



*It thus appears that impeachment is not regarded as a punishment for a violation of the criminal laws”*  
(BROSSARD 1992, p. 139)

Mais um elemento que vai ao encontro do entendimento de que crime de responsabilidade é ilícito político-administrativo é a exposição de motivos que ensejou a própria criação da Lei nº 1.079/1950. Sua justificação, o caráter político do instituto já era evidenciado, tanto pela sua origem constitucional, quanto pela sua finalidade. Citado por (CHOINSKI 2006, p. 5), afirmava que:

*“... ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo ‘sui generis’, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa outros fins”. – (Projeto de Lei nº 23 de 1948, que redundou na criação da Lei 1079/50 dois anos mais tarde).*

É nesse sentido também que tem sido a jurisprudência pátria. Diversos votos de ministros e ex-ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem sido no sentido de reconhecer ausência de conteúdo penal nos crimes de responsabilidade.

O atual decano do STF, ministro Celso de Melo, em seu voto na ADI 4.190/RJ, é enfático e claro em seu entendimento de que os crimes comuns e os crimes de responsabilidade possuem conteúdos jurídicos divergentes – criminal e político-administrativo – e considera a locução nominal do último imprópria.

*“Por entender que a natureza jurídica do crime de responsabilidade permite situá-lo no plano estritamente político-constitucional, revestido de caráter **evidentemente extrapenal**, não posso deixar de atribuir, a essa figura, a qualificação de ilícito político-administrativo, desvestida, em consequência, de conotação criminal...*

(...)





*... se revela imprópria a locução constitucional crimes de responsabilidade, que compreende, na realidade, infrações de caráter político-administrativo, em oposição à expressão (igualmente inscrita no texto da Constituição) crimes comuns.*

*Com efeito, o crime comum e o crime de responsabilidade são figuras jurídicas que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal. O crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte utilizou a expressão crime comum, significando ilícito penal, em oposição a crime de responsabilidade, significando infração político-administrativa” (MELLO 2010, p. 16, grifos nossos).*

Há, todavia, decisões de nossa Suprema Corte que versam em sentido contrário, atribuindo aos crimes de responsabilidade conteúdo penal. Nesse sentido pode-se citar o seguinte acórdão:

*“Crime de responsabilidade: definição: reserva de lei. Entenda-se que a definição de crimes de responsabilidade, imputáveis embora a autoridades estaduais, é matéria de Direito Penal, da competência privativa da União - como tem prevalecido no Tribunal - ou, ao contrário, que sendo matéria de responsabilidade política de mandatários locais, sobre ela possa legislar o Estado-membro - como sustentam autores de tomo - o certo é que estão todos acordes em tratar-se de questão submetida à reserva de lei formal, não podendo ser versada em decreto-legislativo da Assembleia Legislativa”. (STF - ADI: 834 MT, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 18/02/1999, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 09-04-1999 PP-00002 EMENT VOL-01945-01 PP-00007) (PERTENCE 1999, p. 1, grifos nossos)*



É imprescindível mencionar que no relatório, votos e debates acerca dessa ADI, **em nenhum momento se afirma** que “definição de crimes de responsabilidade é matéria de Direito Penal”, restando essa afirmação apenas na ementa do acórdão.

O que se tem em diversos julgados do STF é uma referência ao art. 22, I, da Constituição da República, que estabelece “*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*” (BRASIL. Constituição Federal 1988);

Ademais, um argumento que reforçaria a ideia de que os crimes de responsabilidade estão abarcados pelo Direito Penal é a edição da súmula vinculante 46, pelo STF, com o seguinte comando: “*A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União*”.

Um precedente representativo da edição de tal súmula, todavia, e mais uma vez, não faz a relação direta entre crime de responsabilidade e o Direito Penal,

*“A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República)”.* (LÚCIA 2011, p. 1, grifos nossos)

O grifo nessa última citação será tratado mais adiante, pois é de fundamental importância para a tese que se defenderá aqui.

De qualquer modo, o argumento de base constitucional dos defensores da teoria de que crimes de responsabilidade tem conteúdo penal repousa nos inúmeros julgados do STF que citam o conteúdo normativo do art. 22, I, da lei maior. E tese contrária se tentará demonstrar a seguir.

Para tanto é necessário que se observe o comando do art. 85 da Constituição Federal:



*“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:*

*I - a existência da União;*

*II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;*

*III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;*

*IV - a segurança interna do País;*

*V - a probidade na administração;*

*VI - a lei orçamentária;*

*VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.*

*Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.* (BRASIL. Constituição Federal 1988, grifos nossos)

Além disso, tome-se a argumentação do procurador geral da república em sua manifestação acerca da ADI 2.220/SP, constante do relatório de votação da mesma:

*“...da conjugação dessas regras constitucionais, infere-se **que somente lei especial votada pelo Congresso Nacional – e, portanto, federal – pode definir crimes de responsabilidade e fixar regras processuais e de julgamento para punir os seus autores. Valendo frisar que se trata de competência privativa da União**”* (fl. 180, grifos no original) (LÚCIA 2011, p. 4, grifos nossos).

Foi também nesse sentido a argumentação do Ministro Sidney Chances em seu voto na ADI 2592/RO, a saber:

*“Observe que, no art. 85, inc. VI, a Constituição Federal considera abrangidos, pelos crimes de responsabilidade, os atos do Presidente da República, que atentem contra a lei orçamentária.*

*E o parágrafo único acrescenta: esses crimes serão definidos em lei especial, que **estabelecerá as normas de processo e julgamento.***



*A Lei especial há de ser a federal (art. 22, I, da C. F.) e consiste, ainda, na de nº 1.079, de 10.04.1950...” (SANCHES 2002, pp. 9 e 10, grifos nossos)*

Essa última referência ilustra bem o que aqui se pretende demonstrar. **O cerne da questão está no parágrafo único do art. 85 da carta magna.** É imperativo que haja lei especial que defina os crimes de responsabilidade e suas normas de processo e julgamento. Ocorre que, para que seja atendido o comando do art. 22, I, da Constituição da República, qualquer lei que verse sobre **direito processual** deve obrigatoriamente ser federal – competência privativa da União.

Conclui-se, desse modo, que os julgados do STF em sede de ação direta de inconstitucionalidade – e a própria súmula vinculante 46 – no sentido de reservarem à União a competência para legislar acerca de crime de responsabilidade possuem base hermenêutica na combinação do art. 85, parágrafo único, e do art. 22, I, da Constituição Federal. Todavia, que fique mais uma vez registrado: **este último em razão da reserva legal acerca da matéria de Direito Processual e não em razão da matéria de Direito Penal.**

A defesa que se faz aqui, portanto, é a que vai ao encontro do entendimento de Paulo Brossard, Celso de Melo, José Afonso da Silva, dentre outros renomados juristas, ou seja, não há que se falar em Direito Penal ao se tratar de crime de responsabilidade.

De todo modo, parece evidente, e desnecessário demonstrar, que deve haver uma teoria jurídica capaz de lidar com tais ilícitos. Ora, em se concluindo pela ilicitude da conduta do agente público, nos termos constitucionais e da legislação aplicada ao caso, Lei 1.079 de 1950, mas não lhe atribuindo a figura de delito penalmente punível nem os classificando como ilícitos penais, só resta lhe atribuir a figura de ilícitos (políticos-) administrativos.

Por conseguinte, não há que se falar em Direito Penal, mas, sim, em Direito Punitivo, como termo geral. Com essa conclusão, resta claro que o ramo do direito mais adequado a tratar das questões que envolvam crimes de responsabilidade é o Direito Administrativo Sancionador.



## 2. Consequências Jurídicas do Crime de Responsabilidade como Ilícito Administrativo

A observância de aspectos jurídicos do processo de impeachment, em especial a obediência às garantias de ampla defesa e do contraditório, não lhe retiram a marcante conotação político-administrativa.

Nesse sentido, não há que se falar em garantias previstas no Direito Penal aos acusados de crime de responsabilidade. O instituto a ser respeitado há de ser o do Direito Administrativo Sancionador.

Foi esse o entendimento, inclusive, do ministro do STF, Luiz Roberto Barroso no julgamento da ADPF 378, a saber:

*“... é necessário notar que o processo de apuração de crimes de responsabilidade, embora judicializante, não é um processo judicial. Trata-se de processo cujo rito busca assegurar a ampla defesa e o contraditório do acusado, mas que, por outro lado, possui marcante conotação política. É equivocada a pretensão de transportar, acriticamente, garantias inerentes a processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, o que ensejaria tratamento idêntico a situações bastante diversas.*

86. Portanto, o procedimento acusatório estabelecido na Lei n. 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente. Tal procedimento – que foi indicado por esta Corte e estabelecido pelo Senado na ocasião do impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello – está adequado ao ordenamento constitucional vigente no que concerne às garantias do processo acusatório judicializante”. (BARROSO 2015, p. 35, grifos nossos)



Também nesse sentido, vale citar também as palavras da eminente ministra Rosa Weber:

*“Assim como nos Estados Unidos da América, **no Brasil o impeachment é processo de natureza política, e não processo criminal**, que visa mais à proteção do Estado do que à punição do que procedeu mal na gestão da coisa pública” (WEBER 2015, p. 3).*

Desse modo, pode-se dizer que grande parte da doutrina, entendendo o crime de responsabilidade como ilícito político-administrativo, reserva-lhe o tratamento do Direito Administrativo Sancionador. É também esse o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Aliás, no recente caso de impeachment da Presidente da República, o STF acompanhou todo o processo, firmando esse entendimento.

A consequência lógica disso é que o processo de impeachment passa a ser tratado, no mérito, como um processo mormente político, tendo o Poder Judiciário, um papel subsidiário. É do que se tratará a seguir.



## CAPÍTULO 3 – O PROCESSO DE IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF

*“... o judiciário não pode condenar o absolvido, nem pode absolver o condenado, ou seja, não pode rever essas decisões parlamentares, como não pode determinar que o processo seja instaurado, ou que seja arquivado. São questões que fogem de sua competência. Em matéria de impeachment, tudo se passa, do início ao fim, no âmbito legislativo, convertido em juízo de acusação, ou de autorização, na linguagem da atual Constituição, e em tribunal de julgamento, exclusivo e irrecorrível” (BROSSARD, 1990, p. 11).*

Nas lições de Paulo Brossard, não caberia controle judicial nenhum acerca das decisões sobre o processo de impeachment, sendo o legislativo o responsável último pelas decisões. Evidente que esse posicionamento tem mudado. Em tempos de *neoconstitucionalismo*, com um judiciário cada vez mais inovador em matérias cuja normatização apresenta diversas lacunas, quicá em outras completamente reguladas, algum controle o Poder Judiciário acabou por fazer, definindo, por exemplo, todo o rito do processo de impeachment da presidente Dilma Vana Rousseff. Antes, porém, de se passar à análise do caso concreto, faz-se necessária uma breve digressão, para que se possa fazer uma introdução do cenário político e econômico do país à época dos fatos.

### 1. Contexto Político e Econômico

Não é objetivo deste trabalho detalhar os mínimos detalhes que envolveram o cenário nacional durante o processo de impedimento de Dilma Rousseff. Faz-se necessário, no entanto, um mínimo de contextualização para que se possa ter maior clareza a respeito de como os fatos de desenrolaram.

Um processo de impeachment não tem como existir sem que haja, no mínimo, um ambiente político conturbado. Embora qualquer cidadão possa oferecer à câmara uma denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, essa denúncia tem um longo caminho até que possa vir a ser recebida, dando início ao processo de julgamento.





De início, o Presidente da Câmara dos deputados tem a prerrogativa de rejeitar a denúncia discricionariamente, arquivando-a de pronto, sem maiores delongas. Considerando que a aceite, essa denúncia é encaminhada a uma comissão especial que tem o objetivo de analisá-la, votando parecer favorável ou não à abertura do processo. No caso de um parecer favorável ser deferido pelo voto da maioria dos integrantes da comissão, ele segue para votação no plenário. É nesse ponto que entra a tarefa mais difícil de ser alcançada para a abertura do processo, o voto de 2/3 dos representantes daquela casa legislativa, como preconiza o art. 86, caput, da Constituição Federal.

E não é só. Recebida a denúncia, tem início o processo no Senado Federal. A partir de então, novamente o processo segue para uma comissão especial que tem o condão de analisar a denúncia aprovada pela câmara e aprovar relatório que indique a condenação ou não da Presidente. Se aprovado na comissão, o relatório segue para o plenário, onde, após ouvidas acusação, defesa, testemunhas, dentre outros atores, mais uma vez deve ser aprovado pelo quórum qualificado de 2/3 dos Senadores.

Ou seja, para que um Presidente da República venha a ser condenado por crime de responsabilidade, sofrendo o impeachment, antes ele terá que perder completamente sua base de apoio no Congresso Nacional; e foi efetivamente o que ocorreu no caso em tela.

Embora haja quem possa argumentar que a crise política pela qual passou a Presidente Dilma Rousseff já vinha desde o seu primeiro mandato, toma-se aqui como marco inicial do período que terminou com o seu impedimento a eleição para a presidência da Câmara dos Deputados em 1º de fevereiro de 2015, na qual restou eleito o deputado federal Eduardo Cunha. Diferentemente de seu antecessor, a presidente afastada nunca teve uma relação muito próxima com o congresso, era conhecida por sua falta de habilidade política e, muitas vezes, intransigência, quiçá truculência. Naquela eleição o governo da presidente apoiou um candidato de seu partido (PT), Arlindo Chinaglia, para presidir a Câmara, não tendo, para tanto, costurado um acordo político que garantisse sua eleição. O resultado foi que Chinaglia perdeu a eleição





para Eduardo Cunha, que iniciou seu mandato de presidente da Câmara já em conflito com o governo federal<sup>4</sup>.

Além dos problemas com a eleição para a presidência da Câmara, a chamada operação “Lava-Jato”, da Polícia Federal, já causava estragos a diversos políticos. Desde o primeiro mandato da Presidente Rousseff, essa investigação vinha desnudando verdadeiros descabros que ocorreram na administração da Petrobras, empresa estatal de petróleo. Ocorre que nos idos de 2014, e, portanto, antes da reeleição da presidente, os casos mais eloquentes daquela operação envolviam apenas diretores e gerentes da estatal; diretores de empreiteiras que contratavam com a empresa; além de figuras menores da política nacional<sup>5</sup>. Quando, no ano de 2015, viu-se que a investigação chegaria a políticos graúdos de praticamente todos os partidos, o clima esquentou. Por um lado, Eduardo Cunha pressionava o planalto para que detivesse a investigação, pois, tudo leva a crer, estava diretamente envolvido em diversas manobras escusas<sup>6</sup>. Por outro lado, ao mesmo tempo em que diversos políticos próximos à presidente

---

<sup>4</sup> A eleição de Eduardo Cunha contou com ampla cobertura da imprensa, que já previa dificuldades para o Executivo a partir de então, conforme notícias divulgadas à época:

Em 1º de fevereiro de 2015, *“Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara e impõe derrota ao PT”*, disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-e-impoe-derrota-ao-pt,1628050>>, acessado em 02 de dezembro de 2016.

Na mesma data, *“Eduardo Cunha derrota o governo e é eleito presidente da Câmara”*, disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/eduardo-cunha-derrota-governo-e-eleito-presidente-da-camara-15214504>>, acessado em 02 de dezembro de 2016; e *“Câmara elege Eduardo Cunha e derrota candidato de Dilma”*, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1583794-planalto-sofre-derrota-e-ve-camara-parar-na-mao-de-aliado-incomodo.shtml>>, acessado em 02 de dezembro de 2016.

<sup>5</sup> Entre o fim de 2014 e início de 2015, foram presos os ex-diretores da Petrobras, Renato Duque e Nestor Cerveró, além do ex-gerente executivo da empresa, Pedro Barusco, todos acusados de crimes ligados à corrupção. Mais tarde todos eles firmaram acordos de delação premiada junto ao Ministério Público Federal. Algumas notícias de suas prisões e envolvimento no esquema podem ser vistas abaixo.

Em 21 de novembro de 2015, *“Peça-chave na Lava Jato cuidava de contratos milionários”*, disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,peca-chave-na-lava-jato-cuidava-de-contratos-milionarios-imp-,1595879>>, acessado em 02 de dezembro de 2016.

Em 14 de novembro de 2014, *“PF prende na Lava Jato ex-diretor da Petrobras e executivos de empresas”*, disponível em <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2014/11/na-7-fase-da-lava-jato-pf-cumpre-27-prisoas-em-5-estados-e-no-df.html>>, acessado em 02 de dezembro de 2016.

Em 14 de janeiro de 2015, *“Nestor Cerveró é preso pela Polícia Federal no aeroporto do Rio”*, disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/01/nestor-cervero-e-preso-pela-policia-federal-no-aeroporto-do-rio.html>>, acessado em 02 de dezembro de 2016.

<sup>6</sup> Em 3 de março de 2016, o Plenário do Supremo Tribunal Federal recebeu a denúncia apresentada pelo Procurador-Geral da República, nos autos do inquérito 3983/DF, passando o Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, a ser réu em ação penal, sob acusação da prática dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10940248>>, acessado em 02 de dezembro de 2016.

No mesmo dia, o Deputado Eduardo Cunha também foi denunciado pelo PGR no âmbito do Inquérito 4146/DF, referente à acusação de recebimento de propina em contas na Suíça. Disponível em:



começavam a ser envolvidos no escândalo, a insatisfação popular crescia e a pressão sobre a presidente a acompanhava.

O cenário econômico não era melhor que o político; pelo contrário. A queda no preço do petróleo e os casos de corrupção desmascarados na Petrobras fizeram com que a empresa, que vinha dando lucro há anos, invertesse a tendência de crescimento e iniciasse uma trajetória negativa<sup>7</sup>. Descobriu-se, mais tarde, que diversos partidos políticos loteavam nichos da empresa e a utilizavam para seus próprios interesses. Diversos projetos eram iniciados já se sabendo que não eram viáveis economicamente<sup>8</sup>. Refinarias, plataformas, plantas de fertilizantes e biocombustíveis, praticamente todas as áreas da empresa estavam tomadas por interesses puramente políticos, quando não pessoais.

Sobre essa situação, vale citar as palavras do Desembargador Federal João Pedro Gebran Neto, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao prolatar acórdão denegando a ordem em

---

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1746465-cunha-e-denunciado-na-lava-jato-por-receber-propina-em-contas-na-suica.shtml>>, acessado em 02 de dezembro de 2016.

O Deputado era investigado, ainda, no âmbito de um terceiro inquérito, cuja abertura foi autorizada pelo STF em 07 de março de 2016, o qual apura possíveis irregularidades em consórcio das empresas Odebrecht, OAS e Carioca Christiani Nielsen Engenharia. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/03/stf-autoriza-terceiro-inquerito-para-investigar-cunha-na-lava-jato.html>>, acessado em 2 de dezembro de 2016.

<sup>7</sup> Os prejuízos da Petrobras tomaram conta do noticiário nacional.

Em 14 de fevereiro de 2016, "**Petróleo em queda agrava crise da Petrobrás**", disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petroleo-em-queda-agrava-crise-da-petrobras,10000016358>>, acessado em 7 de dezembro de 2016.

Em 21 de Março de 2016, "**Petrobras registrou prejuízo recorde de R\$ 34,8 bilhões em 2015**", disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1752492-petrobras-teve-prejuizo-de-r-34836-bilhoes-em-2015.shtml>>, acessado em 7 de dezembro de 2016.

Em 22 de março de 2016, "**Petrobras tem pior prejuízo da história com crise e queda do barril**", disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/22/economia/1458608039\\_538616.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/22/economia/1458608039_538616.html)>, acessado em 7 de dezembro de 2016.

<sup>8</sup> Diversos casos de corrupção e obras que atendiam a nichos políticos dentro da Petrobras podem ser citados. Dentre eles, os que seguem abaixo:

Em 7 de abril de 2015, "**Comperj dará prejuízo de R\$ 45 bilhões à Petrobras**", disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/comperj-dara-prejuizo-de-45-bilhoes-petrobras-15799133>>, acessado em 7 de dezembro de 2016.

Em 19 de abril de 2006, "**TCU constata que Petrobras escondeu despesa de US\$ 8,1 bilhões no Comperj**", disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/tcu-constata-que-petrobras-escondeu-despesa-de-us-81-bilhoes-no-comperj-15921012>>, acessado em 7 de dezembro de 2016.

Em 10 de fevereiro de 2016, "**Diretoria da Petrobras sabia, em 2009, do prejuízo em Abreu e Lima, diz Venina**", disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/diretoria-da-petrobras-sabia-em-2009-do-prejuizo-em-abreu-lima-diz-venina-15302655>>, acessado em 7 de dezembro de 2016.



*habeas corpus* em favor do presidente do grupo Odebrecht – preso na operação “Lava-Jato” envolvido em casos de corrupção na Petrobras. Falando sobre os riscos à ordem econômica, que justificariam a manutenção da prisão preventiva, disse que

*“...este último aspecto [risco à ordem econômica], desnecessário gastar tinta, porquanto basta abrir qualquer jornal para verificar os prejuízos causados à Petrobrás, à economia nacional e as severas consequências internacionais que a empresa e o Estado estão na iminência de sofrer”* (Habeas Corpus 2015, grifos nossos)

Era questão de tempo até que o resultado aparecesse. E ele apareceu. O faturamento da empresa despencou. Os lucros sucessivos deram lugar a prejuízos que até o momento não conseguiram ser estancados. Embora esteja passando por uma reestruturação já há mais de um ano, analistas estimam que serão necessários vários anos de administração responsável e austera até que o período de “vacas gordas” possa ser restaurado, se um dia o for<sup>9</sup>.

Com um orçamento inigualável por qualquer outro grupo empresarial no país, a queda das operações e faturamento da Petrobras funcionou como uma avalanche, levando diversos fornecedores e parceiros da empresa a fecharem as portas. O desemprego disparou. A arrecadação dos estados e municípios, dependentes dos royalties do petróleo, sofreu uma queda nunca antes vista – a situação do estado do Rio de Janeiro é um exemplo claro e notável do que ocorreu.

E não foi apenas a estatal petrolífera que sofreu nesse período. Grandes casos de corrupção e operações suspeitas também foram descobertos na Eletrobras, BNDES, Banco do Brasil, Correios, dentre outros<sup>10</sup>. Praticamente todas as grandes empreiteiras do país estavam

---

<sup>9</sup> O próprio presidente da estatal à época já previa um longo tempo de recuperação, conforme entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo*: **“Recuperar a Petrobrás é projeto de 5 anos”**, disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,recuperar-a-petrobras-e-projeto-de-5-anos,1740589>>, acess

<sup>10</sup> Outras notícias veiculadas na imprensa a respeito dos casos de corrupção em estatais:  
Em 11 de julho de 2015: **“Homem de Dilma' na Eletrobrás cobrou propina para a campanha de 2014, diz dono da UTC”**, disponível em: <<http://noblat.oglobo.globo.com/geral/noticia/2015/07/homem-de-dilma-na-eletrobras-cobrou-propina-para-campanha-de-2014-diz-dono-da-utc.html>>, acessado em 7 de dezembro de 2016  
Em 17 de dezembro de 2015: **“PF investiga fraude de R\$ 180 mi no Postalís, fundo de pensão dos Correios”**, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1720145-pf-investiga-fraude-de-r-180-mi-no-postalis-fundo-de-pensao-dos-correios.shtml>>, acessado em 7 de dezembro de 2016.



envolvidas em negociatas com essas estatais; grande parte de seus diretores – das estatais e empreiteiras – foram condenados por corrupção, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, dentre outros crimes do colarinho branco – diga-se de passagem, um ineditismo no cenário nacional.

Some-se a tudo isso uma política fiscal que não foi das mais responsáveis, aumentando desmedidamente os gastos do governo e se chega a uma situação insustentável: inflação, desemprego e juros altos<sup>11</sup>. Não é difícil demonstrar que a insatisfação dos cidadãos alcançou índices enormes, evidenciados pelas pesquisas de opinião sobre a Presidente; sua rejeição no início de 2016 estava altíssima<sup>12</sup>.

Tal insatisfação culminou com diversos protestos país afora. As redes sociais fervilhavam – inclusive, diga-se, de defensores do governo. “Panelaços” eram ouvidos a cada aparição da presidente ou de seu partido na TV<sup>13</sup>. Diversas foram as manifestações de insatisfação da população entre o ano de 2015 e o início de 2016, culminando, em 13 de março de 2016, com a ocupação das ruas em praticamente todas as capitais do país e diversas cidades dos interiores dos estados, quando, segundo polícia militar, mais de 1,4 milhão de pessoas saíram às ruas só na capital de São Paulo, para pedir o impeachment da Presidente da República<sup>14</sup>.

---

Em 28 de julho de 2005, “*Propina a presidente da Eletro nuclear foi de R\$4,5 milhões, diz Procuradoria*”, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/07/1661307-propina-a-presidente-da-eletronuclear-foi-de-r-45-milhoes-diz-procuradoria.shtml>>, acessado em 7 de dezembro de 2016

<sup>11</sup> No fim do ano de 2015, as notícias a respeito da queda da atividade econômica davam conta do tamanho da crise enfrentada pela Presidente. Como exemplo, “*Economia em 2015 tem volta da inflação e desemprego em alta*”, disponível em: <<http://g1.globo.com/retrospectiva/2015/noticia/2015/12/economia-em-2015-tem-volta-da-inflacao-e-desemprego-em-alta.html>>, acessado em 07 de dezembro de 2015.

<sup>12</sup> Praticamente todas as pesquisas de opinião feitas entre o fim de 2015 e início de 2016 resultavam em uma rejeição altíssima da Presidente. Uma dessas pesquisas, realizada em 30 de março de 2016, teve como resultado que “*82% dos entrevistados desaprovam a maneira de governar de Dilma*”, disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,82-dos-entrevistados-desaprovam-a-maneira-de-governar-de-dilma,10000023823>>, acessado em 07 de dezembro de 2015.

<sup>13</sup> Em 23 de fevereiro de 2016, durante exibição do programa do Partido dos Trabalhadores em rede nacional de TV, aconteceu um dos vários protestos contra a presidente: “*Panelaços acontecem em pelo menos 14 capitais durante programa do PT*”, disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/panelacos-acontecem-em-pelo-menos-14-capitais-durante-programa-do-pt-18735063>>, acessado em 07 de dezembro de 2016.

<sup>14</sup> “*Protesto na Paulista é o maior já registrado*”, disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,protesto-na-paulista-e-o-maior-ja-registrado,10000021088>>, acessado em 07 de dezembro de 2016.



Foi nesse ambiente conturbado política e economicamente que a presidente da República viu uma denúncia por crime de responsabilidade ser apresentada contra si.

## 2. O Início do Processo

*“O princípio geral a se observar é que ‘(...) não se deve proceder contra a perversidade do tirano por iniciativa privada, mas sim pela autoridade pública’, dito isto, reitera-se a tese de que, cabendo à multidão prover-se de um rei, cabe-lhe também depô-lo, caso se torne tirano...” (AQUINO 2001, p. 25).*

Foi citando São Tomás de Aquino que se iniciou a denúncia e, por conseguinte, o procedimento que culminou no impedimento da Presidente Dilma Rousseff. O trecho citado, ainda que em tempos distantes e realidade completamente diversa da atual situação política nacional, remete a alguma noção de democracia. Se cabe ao povo escolher seu governante, não devem faltar maneiras de, em se tornando “*tirano*” – ou mais especificamente no caso em tela, não cumprindo com suas funções –, ter a possibilidade de afastar tal governante.

*“O fato de ser o impeachment processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei” (BROSSARD, 1992, p. 146).* Do mesmo modo, a defesa da Presidente iniciou-se com uma citação, desta feita, de autoria ex-ministro do STF, Paulo Brossard. Tal citação traz dois pontos que são de fundamental importância nos processos de impedimento, quais sejam, a questão acerca do juízo político – ou jurídico-político – e o respeito irrestrito ao princípio constitucional da legalidade.

Nesse sentido, faz-se necessário notar que o processo de impeachment encontra respaldo constitucional, legal e regimental no ordenamento jurídico pátrio. Nossa lei maior atribui o juízo de admissibilidade do processo à Câmara dos Deputados e o processo e julgamento ao Senado Federal, nos termos dos artigos a seguir:

*“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;*





(...)

*Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;*

(...)” (BRASIL. Constituição Federal 1988)

Além disso, há lei específica que regula a matéria, qual seja, a lei 1.079 de 10 de abril de 1950, que foi recepcionada pela Constituição de 1988, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal. Desse modo, decidiu o mesmo STF que o processo de impeachment está completamente regulado na legislação nacional através da própria Constituição, da Lei específica e dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por suposto, o processo de impeachment é, mormente, político. Uma vez que tanto os *juízes* (tratando aqui o termo em sentido figurado) da admissibilidade da denúncia, quanto os do processo e julgamento, são atores políticos, não se poderia esperar coisa de todo diversa. Todavia, como já citado, embora julgamento de grande conteúdo político, os limites legais devem ser estritamente seguidos - nem é crível que haja quem advogue em sentido contrário.

A própria comissão especial da Câmara dos Deputados, ao analisar a denúncia apresentada contra a Presidente da República, emitiu relatório com informações nesse sentido, a saber:

*“Do fundamento jurídico do impeachment, surge o dever de observância dos princípios gerais de qualquer direito punitivo, seja ele de natureza política, criminal, administrativa ou civil. Tais princípios são relacionados com a verificação da tipicidade dos fatos atribuídos ao acusado, da culpabilidade, do julgamento conforme as provas existentes no processo, bem como do respeito aos direitos subjetivos do Presidente da República e às garantias processuais da ampla defesa, do contraditório, da publicidade, da igualdade processual, da razoabilidade e de todos os demais postulados do devido*



*processo legal formal e material”* (ARANTES 2015, p. 36).

Reafirmando esse entendimento, pode-se citar lição do ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, em julgamento de medida liminar contra decisão em questão de ordem pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ainda em outubro de 2015:

*“... em processo de tamanha magnitude institucional, que põe a juízo o mais elevado cargo do Estado e do Governo da Nação, é pressuposto elementar a observância do devido processo legal, formado e desenvolvido à base de um procedimento cuja validade esteja fora de qualquer dúvida de ordem jurídica”* (ZAVASCKI 2015, p. 3)

A divergência frequente, na realidade, recai sobre em que momentos e em que situações esse controle de legalidade e constitucionalidade pode ser feito pelo Poder Judiciário. Durante o processo que aqui se estuda, diversos foram os momentos em que o Supremo Tribunal Federal foi chamado a intervir no processo; tanto pela defesa, quanto pela acusação. Poucos foram os casos, todavia, em que de fato interveio.

É forçoso notar que o impedimento de um Presidente da República é fato de gravidade ímpar. Quebra uma continuidade de eleições e exercícios de mandatos que a normalidade democrática apregoa. Nesse sentido, argumentou a defesa da ex-presidente:

*“Como acentuado pelo Ministro Carlos Velloso, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 23.885-2, citando parecer do então Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro, é irrefutável “que o processo por crime de responsabilidade contempla um juízo preambular acerca da admissibilidade da denúncia. Faz-se necessário reconhecer ao Presidente da Câmara dos Deputados o poder de rejeitar a denúncia quando, de logo, se evidencie, por exemplo, ser a acusação abusiva, leviana, inepta, formal ou substancialmente. Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um processo cuja simples*





*abertura, por si só, significa uma crise".* (CARDOZO 2016, p. 24, grifos nossos)

Os grifos na citação são para destacar pequena divergência que aqui se aponta. Conforme destacado na contextualização política e econômica, não é a abertura do processo de impeachment que dá razão de existir a uma crise. A crise, na realidade, já estava instalada no país. Portanto, é uma crise de proporções da que vivemos é que propicia a abertura do processo de impedimento do presidente da República. A crise – principalmente política – é causa, não consequência.

Reitera-se, todavia, que o processo de impeachment está amplamente normatizado. Desse modo, embora seja, de fato, uma quebra na normalidade democrática, é uma exceção que a própria regra permite e regula, desde que, claro, toda a legislação seja respeitada.

### **3. A Denúncia Apresentada à Câmara dos Deputados**

Assinada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Pashoal, eminentes estudiosos do Direito pátrio (nesse ato, todavia, atuando na condição de cidadãos brasileiros), a denúncia apresentada à Câmara dos Deputados contra a Presidente da República por crime de responsabilidade começa contextualizando a crise pela qual o país estava passando naquele momento. Apresenta os fatos que constituiriam crime de responsabilidade, os fundamentos jurídicos que os embasam e pede, por fim, que a Câmara autorize “*que a Presidente da República seja processada pelos delitos perpetrados*”, e posteriormente encaminhe os autos ao “*Senado Federal, onde será julgada para, ao final, ser condenada à perda do mandato, bem como à inabilitação para exercer cargo público pelo prazo de oito anos, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal*” (BICUDO, REALE JUNIOR e PASCHOAL 2015, p. 63).

Não é escopo deste trabalho analisar o processo como um todo uma vez que é deveras extenso, fugindo à finalidade e limite de tamanho de um trabalho monográfico. Desse modo, concentrar-se-á em alguns pontos que aqui se julgam importantes, quais sejam, algumas das preliminares alegadas na defesa da Presidente da República e na acusação de edição ilegal de créditos suplementares que configurariam crime de responsabilidade.



### 3.1. Preliminar de Mérito - Nulidade do Recebimento da Denúncia por Desvio de Finalidade

A primeira preliminar de mérito apresentada pela defesa da Presidente afastada versava sobre o próprio recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Alegava que, ao receber a denúncia, não estava vislumbrando indícios de materialidade nos fatos e argumentos narrados pelos denunciantes, mas, sim, utilizando daquele expediente para pressionar a Presidente da República. Em seus próprios termos, alegou a defesa:

*“De fato, ao receber parcialmente a denúncia de crime de responsabilidade subscrita por cidadãos, não pretendeu o Sr. Presidente da Câmara, objetivamente, dar início a um processo com a finalidade legal para a qual este foi criado pela nossa ordem jurídica, qual seja, o de proceder a um fundado e justificado impeachment de uma Presidenta da República que teria, em tese, atentado contra a Constituição pela prática de atos gravíssimos e criminosos incapazes de serem absorvidos de outro modo jurídico menos violento pela nossa institucionalidade. Seu propósito, nesta decisão, conforme publicamente confessado e anunciado, foi outro. Agiu, sem qualquer pudor, para retaliar a Sra. Presidenta da República, o seu governo e o seu partido (Partido dos Trabalhadores), procedendo a uma clara vingança, antecedida de ameaça publicamente revelada, por terem estes se negado a garantir os votos dos parlamentares que ele necessitava para poder se livrar do seu processo de cassação na Câmara dos Deputados. E ainda mais: ao assim proceder, visou de forma canhestra, reflexamente, a jogar luzes no processo de impeachment da Sra. Presidenta da República, para que ele, nas sombras, pudesse se desviar da forte pressão da opinião pública que passava a exigir fortemente, pelas gravíssimas acusações que o atingem, a cassação do seu mandato parlamentar”. (CARDOZO 2016, p. 30)*

A defesa cita, ainda, algumas notícias veiculadas na imprensa que davam conta da crise que existia entre o governo e o presidente da Câmara dos Deputados. Desse modo, é verossímil a alegação da defesa. A questão que se coloca é que não é possível afirmar qual era, de fato, o



objetivo de Eduardo Cunha. Outrossim, a decisão de receber ou não uma denúncia de responsabilidade, por parte do presidente da Câmara dos Deputados, tem uma carga de discricionariedade muito alta. Mormente pelo fato de que, após receber a denúncia, essa seguiria, como de fato seguiu, para a análise de uma comissão especial designada para tanto. Ou seja, caso não houvesse indícios suficientes para que se desse a abertura do processo, a comissão especial poderia rejeitar a denúncia. Passando pela comissão especial, ainda restaria a votação no plenário. Assim, qualquer tipo de alegação quanto à nulidade desse ato específico dificilmente prosperaria.

Foi nesse sentido o voto do eminente ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, por ocasião da ADPF 378, nos seguintes termos

*“Importante enfatizar que o ato do Presidente da Câmara, embora acarrete o recebimento da denúncia no contexto do processo instaurado no âmbito daquela Casa Legislativa, não encerra de forma definitiva o juízo de admissibilidade da denúncia. Se a denúncia for recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, incumbirá ao Plenário o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.*

*Essa sistemática também guarda similitude com a lógica do processo penal ordinário, em que o juiz recebe a denúncia e, à vista de defesa escrita, na fase prevista no artigo 397 do CPP, revisita a adequação da acusação a justificar a produção de provas voltadas a formar o juízo de mérito. É por isso que, embora não se reconheça a existência de dois recebimentos, parte da doutrina trata de **dupla admissibilidade da denúncia**:*

*‘Em suma, teria o juiz duas oportunidades de verificar a admissibilidade da demanda: a primeira, de modo **bem superficial**, apoiado tão somente nos elementos constantes do inquérito policial ou das peças de informação; o segundo, já em grau de cognição mais **vertical - mas ainda sumário** – com suporte não apenas no material colhido inquisitorialmente mas também **nas alegações e nos documentos eventualmente apresentados pela defesa técnica do denunciado, no***



prazo que lhe foi disponibilizado por força do comando do artigo 396 do Código de Processo Penal.

*O propósito parece ter sido o de conferir **maior grau de proteção ao acusado contra acusações infundadas e até temerárias**, que, se não constituírem a regra, podem ocorrer como fruto do açodamento, errônea interpretação dos fatos apurados na investigação preliminar, ou quiçá, de distorcida concepção dos fins do processo penal. ' (CRUZ, Rogerio Schietti Machado. O juízo de admissibilidade após a reforma processual de 2008. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Orgs.). *Garantismo Penal Integral*, 2. ed. Salvador: Juspodium, 2013. p. 204, grifei). No processo instaurado na Câmara, a avaliação da Presidência deve ocorrer à luz da denúncia e das provas que a acompanham. **Em razão da natureza e gravidade do processo, também é razoável que esse juízo seja renovado pelo Plenário.***

*O traço distintivo entre o juízo de admissibilidade e o de mérito é simples. No caso do processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno. Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão da denúncia para fins de processamento no âmbito do Senado Federal" (FACHIN 2015, pp. 66 e 67, grifos nossos)*

A alegação do desvio de poder demanda uma imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, atividade que nenhum julgador pode fazer com sucesso. Além disso, não cabe intervenção do Poder Judiciário acerca desse ponto específico. Como dito, admitir ou rejeitar a denúncia é ato discricionário do Presidente da Câmara dos Deputados. Foi com essa argumentação que o ministro Teori Zavascki negou liminar no mandado de segurança para declarar a nulidade do recebimento da denúncia,

*".... Submete-se a exame do Supremo Tribunal Federal questão relacionada a processo por crime de responsabilidade da Presidente da República*



*(impeachment), que, como se sabe, não é da competência do Poder Judiciário, mas do Poder Legislativo (art. 86 da CF). Sendo assim, não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito sobre a ocorrência ou não dos fatos ou sobre a procedência ou não da acusação. O juiz constitucional dessa matéria é o Senado Federal, que, previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, assume o papel de tribunal de instância definitiva, cuja decisão de mérito é insuscetível de reexame, mesmo pelo Supremo Tribunal Federal. Admitir-se a possibilidade de controle judicial do mérito da deliberação do Legislativo pelo Poder Judiciário significaria transformar em letra morta o art. 86 da Constituição Federal, que atribui, não ao Supremo, mas ao Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados, a competência para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Por isso mesmo, é preciso compreender também que o julgamento, em tais casos, é feito por juízes investidos da condição de políticos, que produzem, nessa condição, votos imantados por visões de natureza política, que, conseqüentemente, podem eventualmente estar inspirados em valores ou motivações diferentes dos que seriam adotados por membros do Poder Judiciário”.* (ZAVASCKI 2016, pp. 6 e 7, grifos nossos)

Convergindo nesse entendimento também foram o voto do ministro Luiz Roberto Barroso na ADPF 378-DF e a decisão de medida liminar no mandado de segurança 33.921-DF do ministro Gilmar Mendes.

*“Ressalte-se que eventuais interesses político-partidários divergentes da autoridade apontada como coatora em face da Presidente da República, que poderiam revelar, inclusive, a existência de inimizade, não significariam a violação das garantias decorrentes da organização e procedimento do processo vindouro, iniciado com o ato ora atacado.*

*(...)*



*Observando detidamente o ato apontado como coator, configura-se claro que houve apenas análise formal pelo Chefe da Câmara dos Deputados, devidamente fundamentada, no exercício do seu mister constitucional” (MENDES 2015, pp. 5 e 7).*

Desse modo, e conforme demonstrado, não seria possível a alegação de desvio de poder que ensejasse a nulidade do ato do Presidente da Câmara. Sua real motivação ao receber a denúncia não interessa ao processo de impeachment. A discricionariedade que lhe é conferida constitucionalmente é suficiente para que receba a denúncia, não podendo o Poder Judiciário atuar sobre este ato.

### **3.2.Preliminar de Mérito – Impossibilidade de Responsabilização do Presidente da República por Atos Cometidos em Mandato Imediatamente Anterior**

A defesa alegou que a Presidente da República não poderia ser responsabilizada por atos anteriores ao seu mandato de então. Isto pois, alguns dos atos imputados à Presidente diziam respeito a fatos ocorridos em 2014, último ano de seu primeiro mandato.

Sobre o assunto, há alguma divergência na doutrina pátria. O art. 86, §4º, da CF/1988 estabelece que “*O presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções*” (BRASIL. Constituição Federal 1988). O ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto, por exemplo, entende que, ao tratar de crimes de responsabilidade, “*cuida-se de atos funcionais praticados no exercício de um mandato presidencial corrente. Atual. Em curso. Não de mandato vencido...*” (BRITTO 2015, item 7, II).

Por outro lado, nas lições de Paulo Brossard, tem-se que:

*Restabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar. O impeachment pode então ser iniciado ou prosseguido. “Tem-se entendido – escreve Pontes de Miranda – que, se a pessoa volta ao cargo, se restaura a jurisdição política (...). Ainda mais. Embora não haja faltado quem alegasse que a eleição popular tem a virtude de apagar as faltas pretéritas, a*





*verdade é que infrações cometidas antes da investidura no cargo, estranhas ao seu exercício ou relacionadas com anterior desempenho, têm motivado o impeachment, desde que a autoridade seja reinvestida em função suscetível de acusação parlamentar. (BROSSARD 1992, p. 136)*

Vale dizer que o STF já decidiu, acerca da instauração de procedimentos políticos-administrativos nas Casas Legislativas, que não é obstáculo o fato ter ocorrido em mandato imediatamente anterior. É nesse sentido que pontifica o eminente ministro decano do STF, Celso de Melo:

*(...) que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas Legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar - contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente - procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (Constituição Federal, artigo 55, I, e, §§ 1º e 2º) (MELLO 2005, p. 6).*

Além disso, a reeleição nada mais é do que a continuidade administrativa; assim foi o entendimento do eminente ex-ministro do STF, Carlos Velloso:

*“O princípio da reelegibilidade assenta-se num outro princípio: o da continuidade administrativa. É dizer, a permissão da reeleição do Chefe do Executivo, nos seus diversos graus, assenta-se na presunção de que a continuidade administrativa, de regra, é necessária” (VELLOSO 1998, p. 12)*

Desse modo, não parece razoável que o fato de um(a) presidente ter sido reeleito para um mandato faça com que as possíveis infrações político-administrativas que cometeu deixem de poder ensejar uma denúncia. O comando constitucional exclui a possibilidade de se





responsabilizar o presidente por “*atos estranhos a suas funções*”, nada dizendo a respeito de necessariamente serem tais atos de mandato atual.

### 3.3.Do Mérito – Edição de Créditos Suplementares sem Prévia Autorização Legislativa

A peça acusatória indica que nos anos de 2014 e 2015, diversos decretos de abertura de créditos suplementares foram editados pela presidente da República sem a prévia autorização do congresso nacional. Nesse sentido, faz-se necessário citar os dispositivos legais que regulam a matéria, a saber:

*“Art. 167. São vedados:*

*(...)*

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”;* (Constituição Federal 1988)

*“Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas”;* (Lei 12.952 de 20 de janeiro 2014)

*“Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:*

*(...)*

*4) infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei orçamentária;*

*(...)*



*6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal”; (Lei 1.079 de 10 de abril de 1950)*

Importante ressaltar que a Lei Orçamentária Anual de 2015, em seu art. 4º, praticamente repete o texto da Lei de 2014.

Os atos da Presidente apontados na denúncia representariam atentado ao princípio da separação de poderes, ao controle parlamentar das finanças públicas, à lei orçamentária e à exigência constitucional de prévia autorização legislativa para a abertura de crédito orçamentário suplementar.

A denúncia alegou ainda que, estando comprometida a meta de superávit primário (conforme a Exposição de Motivos do PLN 5/2015), a abertura de créditos por decreto somente seria considerada compatível com a obtenção do resultado fiscal quando e se os acréscimos na programação orçamentária fossem compensados pela anulação de outras dotações (créditos neutros, do ponto de vista fiscal), o que efetivamente não ocorreu.

Além disso, a denúncia afirmou que o superávit financeiro e o excesso de arrecadação utilizados como fonte na abertura dos referidos decretos, na ordem de R\$ 2,5 bilhões, na realidade não existiam, seriam “artificiais”. Isso porque o Executivo tinha reconhecido que as metas vigentes, estabelecidas no art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 –, já estavam seriamente comprometidas. **Ora, se o próprio Executivo já reconhecia o comprometimento das metas é porque tinha ciência que não havia excesso de arrecadação, pelo contrário.**

Esse reconhecimento do Executivo foi textualizado com o envio da Mensagem Presidencial nº 269, de 22 de julho de 2015, que encaminhou o PLN nº 5 de 2015, **cujá redação atestava que a meta não estava sendo atendida, pelo que o governo propôs a sua redução.**



Informação esta constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015<sup>15</sup>, de mesma data.

Diante disso, os denunciantes argumentaram que, enquanto não fosse aprovado o PLN 5/2015, estaria vedada a edição de decretos incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente. Além disso, impunha-se a obrigação legal de limitar empenhos e pagamentos (contingenciamento), com vistas à obtenção da referida meta.

Entretanto, ao invés de promover a correção dos limites de programação, a presidente prosseguiu com a edição dos mencionados decretos de ampliação de despesa com base em uma meta de superávit primário ainda pendente de aprovação pelo Legislativo.

A acusação ainda cita o parecer do Procurador junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, que recomendou àquela corte de contas a rejeição das contas da Presidente da República em 2015.

*“Além das omissões intencionais na edição de decretos de contingenciamento em desacordo com o real comportamento das receitas e despesas do país, houve ainda edição de decretos para abertura de créditos orçamentários sem a prévia, adequada e necessária autorização legislativa, violando a Lei Orçamentária anual, a LRF e a Constituição da República”*  
(OLIVEIRA 2015, p. 2)

Por fim, o Tribunal de Contas da União acabou por seguir o parecer do procurador, rejeitando as contas da presidente, nos seguintes termos:

*“17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 13060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência o art. 167, inc. V, da Constituição*

---

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio\\_3oBimestre.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio_3oBimestre.pdf)>.



*Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos do excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (NARDES 2015, p. 13)*

Os denunciantes alegaram ainda que **a conduta ocorrida em 2015 é idêntica àquela verificada no ano anterior**. Enfim, assentaram os denunciantes: *“Inegável, portanto, que a infringência às leis orçamentárias é patente, contumaz e reiterada, o que perfaz o tipo do art. 10, 4, da Lei 1.079/50”* (BICUDO, REALE JUNIOR e PASCHOAL 2015, p. 22).

Desse modo, portanto, a acusação defende que **está configurado o crime de responsabilidade** uma vez que a Presidente da República editou diversos decretos abrindo créditos suplementares, sem a prévia autorização legislativa, **contrariando expressamente o texto constitucional, e lei orçamentária anual (tanto de 2014 quanto de 2015), incorrendo no tipo sancionador do art. 10, item 4 e 6, da Lei 1.079/1950, cometendo, por tanto, em tese, crime de responsabilidade**.

Por seu turno, a defesa da Presidente alegou que haveria na denúncia uma confusão entre gestão orçamentária e gestão financeira.

A primeira estaria relacionada aos limites de gasto de cada despesa pública, devendo esses limites estarem previamente autorizados nas leis orçamentárias (e nos decretos do Executivo que podem abrir créditos orçamentários, com base no já citado art. 4º da Lei Orçamentária Anual), a fim de que haja a transparência de quais são as prioridades do Estado. A gestão financeira, por sua vez, diria respeito à real execução desses gastos, que poderiam não ser concretizados em sua integralidade, principalmente diante de variações na arrecadação das receitas públicas.

A partir dessa distinção, a defesa concluiu que a abertura de créditos orçamentários por decreto, evento próprio da gestão orçamentária, não geraria impacto na obtenção da meta fiscal, pois esta última é medida de gestão financeira, a ser controlada por mecanismos como o contingenciamento de despesas, que impede que aquilo que foi autorizado do ponto de vista orçamentário, seja efetivamente gasto do ponto de vista fiscal. E, então, a referida criação de



crédito orçamentário não teria relação com o descumprimento da meta fiscal ou com o aumento de gastos públicos efetivos.

A defesa ainda alegou que o Tribunal de Contas da União alterou a sua posição anterior de aceitar a abertura de crédito suplementar por decreto, durante a tramitação de proposta legislativa de alteração da meta fiscal. Como a mudança da jurisprudência do TCU somente ocorreu em 2015, o princípio da segurança jurídica demandaria a aplicação de sanções aos administradores públicos para os fatos que viessem a ocorrer após a referida mudança de entendimento.

Por fim, segundo a manifestação da Presidente da República, os seus decretos não teriam violado a Constituição Federal ou as leis orçamentárias em vigor, tendo em vista que não houve descumprimento da meta de superávit primário, a qual somente poderia ser aferida ao final do exercício financeiro. Como o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 5, de 2015, ao final daquele ano, teria ocorrido a convalidação dos atos praticados com base nessa nova meta fiscal.

Os argumentos utilizados pela defesa não prosperaram na Câmara dos Deputados que aceitou a denúncia mediante votação, primeiramente, na comissão especial e, posteriormente, em plenário, ocasião em que 367 deputados votaram pela abertura do processo de impeachment (eram necessários 342). Tampouco prosperaram no Senado Federal e a Presidente foi afastada definitivamente do cargo por 61 senadores (eram necessários 54).

Analisando os argumentos da defesa da Presidente, é possível notar que a separação que se faz entre gestão orçamentária e gestão financeira (ou fiscal), do ponto de vista da gestão dos recursos públicos, encontra razão de ser, justifica-se.

Todavia, o comando normativo constitucional (art. 167, CF/1988) e legal (art. 4º da Lei Orçamentária de 2015), especifica que a conduta se relaciona à mera *abertura* do crédito suplementar, não dependendo de sua execução.



Conforme o inciso V do art. 167 da Constituição da República, nota-se que é prerrogativa exclusiva do Legislativo o exercício da faculdade de autorizar a abertura de créditos orçamentários. No momento da aprovação da Lei Orçamentária Anual e dos créditos adicionais, a abertura dos créditos efetiva-se com a sanção presidencial e a publicação do texto legal. E isso ocorre, respeitando-se os montantes e especificações que foram autorizados pelo Congresso Nacional.

Ademais, o § 8º do art. 165 da Constituição Federal prevê a possibilidade de o Poder Legislativo conceder ao Poder Executivo, no próprio texto da lei orçamentária, autorização prévia e genérica para abrir, por decreto e durante o exercício financeiro, créditos suplementares, devendo-se observar os critérios, limites e condições fixados naquela lei.

Ora, é forçoso que se conclua que quem autoriza despesa pública é sempre o Legislativo. É evidente que a execução do orçamento já aprovado pelo Congresso Nacional cabe ao Poder Executivo. Restrições de caixa e contingenciamento fazem com que parte das programações autorizadas deixe de ser executada, tudo isso dentro da legalidade. No entanto, a discricionariedade que tem o Executivo na eleição das programações a serem executadas está circunscrita às dotações já autorizadas, que não podem ser ampliadas ou alteradas sem prévia autorização legislativa.

Desse modo, e conforme entenderam os parlamentares tanto do Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, teria a Presidente da República praticado crime de responsabilidade nos termos do art. 85, VI, da Constituição da República e dos art. 10, item 6, da Lei 1.079 de 10 de abril de 1950.



## CONCLUSÃO

Pretendeu-se, neste trabalho, fazer uma breve análise da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade e sua aplicação ao recente caso do processo de impeachment da Presidente Dilma Vana Rousseff, a partir do instituto do Direito Administrativo Sancionador.

Esse processo de impedimento da presidente gerou grande controvérsia nos meios de imprensa, nas redes de relacionamento na internet, na comunidade jurídica, e no país em geral. E não sem razão. Um processo de impeachment é sempre um tipo de trauma para as democracias. É, de certo modo, um rompimento com o natural seguimento do processo democrático; o que não quer dizer que seja ilegítimo, ilegal ou inconstitucional; pelo contrário, encontra amparo amplo nos diplomas legais.

Antes de seguir para o fim, é interessante que se tenha a clareza acerca da dimensão da matéria da qual se está tratando no caso. Para tanto, servem bem as palavras do ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto:

*“... tais atos [os definidos como crimes de responsabilidade] foram hipotetizados pela Constituição como crimes de responsabilidade porque reveladores, em última análise, de um como que **marginal estilo de governo: o de “dar as costas à Constituição”**. Que é a pior forma de desgoverno. Um estilo ou padrão ou standard ou personalizado jeito de colocar em xeque o axioma de que a Constituição é a lei nacional de hierarquia máxima. Isso a partir da reverência mesma que a ela é devida por uma autoridade que acumula as chefias da administração pública da União, do governo federal e do Estado brasileiro como um todo. Não por acaso, o único agente público de quem se exige, quando do ato de posse perante uma renovada composição do Congresso Nacional, a prestação do compromisso de “manter, cumprir e defender a Constituição” (parágrafo único do artigo 78). Por conseguinte, autoridade central que não pode jamais colocar o país no terrífico dilema de ter que optar entre o seu presidente e sua Constituição. Que já é um tipo de ponderação a ser feita*





*pelo Congresso Nacional, valendo-se de sua Câmara dos Deputados como órgão de acusação e pelo Senado como órgão de processo e julgamento (nos precisos termos, respectivamente, do inciso I do artigo 51 e do inciso I do artigo 52 da Constituição) ” (BRITTO 2015, item 7, IV, grifos nossos).*

O que se quis demonstrar aqui é que as condutas descritas como crime de responsabilidade na Constituição Federal e na lei especial que trata da matéria devem ser entendidas como ilícitos administrativos ou político-administrativos, mas não penais.

Assim, não há que se falar em sanção penal ou processo penal, mas sim em sanção administrativa, ainda que, semelhanças entre os dois ramos do direito, Penal e Administrativo Sancionador, possam existir. Deve, sim, haver a figura típica. Mas não penal. A figura típica é a do ilícito administrativo.

De todo modo, e em razão disso, não há que se falar em controle judicial de mérito. O controle possível é de forma, do rito do processo. E foi o que aconteceu. A forma como o processo se deu foi acompanhado de perto e reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, é inescapável que o juízo de admissibilidade da denúncia, a cargo da Câmara dos Deputados, e o juízo de processo e julgamento, pelo Senado Federal, sejam políticos, posto que seus representantes são atores políticos. Tal fato não faz com que o processo seja menos legítimo. Muito pelo contrário, ele assim o é em razão de expressa previsão constitucional, complementada por legislação específica.

Desse modo, o julgamento sobre a configuração/existência ou não do crime de responsabilidade é de total responsabilidade do Senado Federal, após a denúncia ter sido aceita pela Câmara dos Deputados e, sobre o mérito da decisão, é incabível qualquer tipo de recurso judicial ou administrativo.

No caso em tela, a presidente foi condenada à perda do cargo; à luz do que se tentou demonstrar aqui, legitimamente. Todavia, o que ocorre é que, como ilícito **político-administrativo**, caso a Câmara dos Deputados optasse por rejeitar a denúncia contra a presidente



(independentemente de haver evidências ou não de que ela tenha cometido crimes de responsabilidade), nada se poderia fazer. Haveria também legitimidade nessa decisão. Outrossim, e do mesmo modo, caso a denúncia fosse aceita pela Câmara, dando início ao processo no Senado Federal, e este, ao fim do julgamento não tivesse 2/3 dos votos de seus integrantes no sentido de condenar a Presidente, tal decisão seria igualmente legítima, devendo ser respeitada.

Ora, foi a Constituição Federal, lei maior da República, que outorgou poderes ao Congresso Nacional para decidir sobre o processo que julga os crimes de responsabilidade e, portanto, qualquer que fosse a decisão tomada pelos representantes do legislativo, nesse caso, em concreto, legítima seria a decisão.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos Políticos*. Petrópolis: Vozes, 2001.

ARANTES, Deputado Jovair. “Relatório da Comissão Especial Destinada a Dar Parecer sobre a Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015.” Brasília, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luis Roberto Barroso. Relator. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Voto em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378*. Brasília, 17 de dezembro de 2015.

BICUDO, Hélio, Miguel REALE JUNIOR, e Janaína PASCHOAL. “Denúncia por Crime de Responsabilidade contra a Presidente da República.” Brasília, 2015.

“BRASIL. Constituição Federal.” *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 de 10 de 1988.

“BRASIL. Lei 1.079 de 10 de abril de 1950.” *Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*. Rio de Janeiro, RJ.

“BRASIL. Lei 12.952 de 20 de janeiro 2014.” *Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014*. Brasília, DF.

“BRASIL. Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999.” *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal*. Brasília.

BRITTO, Carlos Ayres. “Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República.” *Consultor Jurídico*. 1 de Setembro de 2015. <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente> (acesso em 20 de novembro de 2016).

BROSSARD, Paulo. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Voto em Mandado de Segurança 20.941-DF*. Brasília, 09 de fevereiro de 1990.

—. *O impeachment: aspectos de responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARDOZO, José Eduardo. “Denúncia contra a Presidente da República por Crime de Responsabilidade - Manifestação da Denunciada.” Brasília, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28ª Edição. São Paulo: Atlas, 2015.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. “Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária (Paraná).” *Lei de*



*Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade*. abril de 2006. <[http://www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos\\_Testes\\_Estudos/Artigo\\_LI\\_A\\_crime\\_de\\_respon.pdf](http://www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estudos/Artigo_LI_A_crime_de_respon.pdf)> (acesso em 03 de dezembro de 2016).

ENTERRÍA, Eduardo García de, e Tomás-Ram FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo II*. 7ª Edição. Madri: Civitas, 2000.

ESCRICH, Willis A. *The Law of Impeachment: Case and Comment*. 1913.

FACHIN, Edson. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Voto em Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378*. Brasília, 17 de dezembro de 2015.

*Habeas Corpus*. 503125866.2015.4.04.0000/PR (Tribunal Federal Regional da 4ª Região, 20 de 08 de 2015).

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª Edição. São Paulo: Dialética, 2012.

LÚCIA, Carmen. Relatora. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.220-SP. Ementa*. Brasília, 16 de novembro de 2011.

MELLO, Celso. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Voto em Medida Cautelar em Mandado de Segurança 24.458 DF*. Brasília, 19 de outubro de 2005.

MELLO, Celso. Relator. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4190 MC/RJ*. Brasília, 10 de março de 2010.

MENDES, Gilmar. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Decisão em Medida Cautelar em Mandado de Segurança 33.921 DF*. Brasília, 03 de dezembro de 2015.

NARDES, Augusto. “BRASIL. Tribunal de Contas da União.” *Relatório sobre Contas de Governo Prestadas pela Presidente da República Exercício: 2014*. Brasília, 12 de agosto de 2015.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira, e Flávio Amaral GARCIA. “A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador.” *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. março de 2014. <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-FLAVIO-AMARAL-DIOGO-NETO.pdf>> (acesso em 20 de novembro de 2016).

OLIVEIRA, Júlio Marcelo. “BRASIL. Ministério Público de Contas junto ao TCU.” *Parecer Ref. ao Processo TC-021.643/2014-8*. Brasília, 15 de junho de 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. *DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PERTENCE, Sepúlveda. Relator. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Ação Direta de Inconstitucionalidade 834-MT - Ementa*. 18 de fevereiro de 1999.



SANCHES, Sidney. Relator. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.592-RO*. Brasília, 03 de outubro de 2002.

VELLOSO, Carlos. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Voto em Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.805 DF*. Brasília, 26 de março de 1998.

WEBER, Rosa. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Voto em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378*. Brasília, 17 de dezembro de 2015.

ZAVASCKI, Teori. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Decisão Liminar em Mandado de Segurança 33.837-DF*. Brasília, 13 de outubro de 2015.

—. “BRASIL. Supremo Tribunal Federal.” *Decisão em Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.193 DF*. Brasília, 11 de maio de 2016.